

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO**

**LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ
(1995 – 2015)**

Presentado por:

CHRISTIAN ÁLVAREZ GÓMEZ

Director:

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos

Bogotá D.C.

2017

A Dios, por sus bendiciones infinitas, por su luz en tiempos de oscuridad

A mi madre, por su amor incondicional, su esfuerzo infatigable

A Estefany, por su preciosa presencia en mi camino

A Alejo Vargas Velásquez, por su consejo valioso

Al IAED y sus profesores, por esta importante oportunidad académica.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| CAPÍTULO I. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CONTEXTO..... | 8 |
| 1. Los nuevos discursos sobre la seguridad..... | 8 |
| 2. Aclaraciones iniciales sobre las políticas públicas y la gobernanza..... | 16 |
| 3. La Corresponsabilidad como principio rector de la seguridad ciudadana en Colombia ... | 20 |
| CAPITULO II. EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ..... | 27 |
| 1. Nivel macro: las estrategias de la Policía Nacional para garantizar la seguridad ciudadana en Bogotá..... | 28 |
| 2. Nivel meso: los programas distritales de seguridad ciudadana | 32 |
| 3. Nivel micro: las acciones locales de seguridad ciudadana | 52 |
| CAPITULO III. LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ..... | 59 |
| 1. Actores estratégicos | 60 |
| 2. Los espacios de interacción | 64 |
| 3. Los conflictos | 66 |
| 4. Los procesos | 71 |
| CONCLUSIONES GENERALES | 86 |
| ANEXO. Tabla de Entrevistas. | 90 |
| BIBLIOGRAFÍA GENERAL | 91 |

INTRODUCCIÓN

*“[...] ¿A qué horas arrinconó la violencia al Estado?
Insignificante en su primera época, acabó por extenderse como mancha de aceite.
De predominante aliento político, pasó a tenerlo delictuosamente económico”.
Abdón Espinosa Valderrama, El Tiempo, Bogotá D.C., febrero 5 de 1991.*

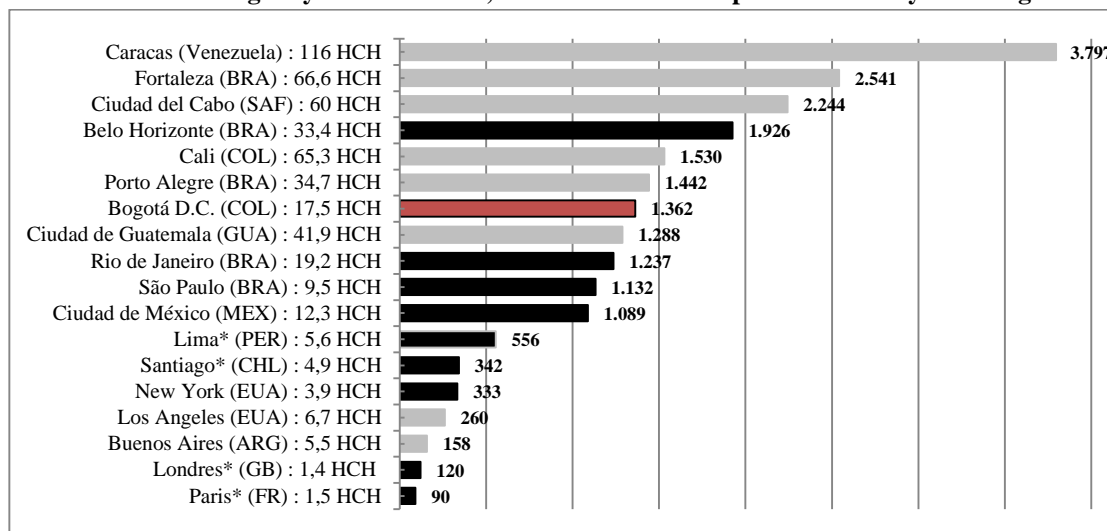
Los altos niveles de violencia y criminalidad experimentados en Colombia desde la década de 1980 posicionaron la seguridad como un asunto central de la agenda de gobierno en el país. En efecto, según las estadísticas criminales presentadas por la Policía Nacional (1985-1995), los homicidios alcanzaron una tasa nacional de 79 casos por cien mil habitantes –HCH– en el año 1991, mientras la ciudad de Bogotá llegó a registrar hasta 83 HCH en 1993. Para hacer frente a esta situación de inseguridad urbana, allende a las estrategias militares-policivas implementadas por el Gobierno Nacional para neutralizar la violencia asociada al tráfico internacional de drogas y al conflicto armado contra grupos guerrilleros, el gobierno distrital de Bogotá asumió, a partir de la administración del alcalde Antanas Mockus (1995-1997), un rol protagónico en el diseño y desarrollo de programas públicos para reducir la violencia y la delincuencia en la ciudad.

En el transcurso de las siguientes dos decenios, los organismos públicos –del orden nacional y distrital– han desarrollado una serie de programas y estrategias bajo el referencial de seguridad ciudadana¹. Durante este período, el índice de homicidios disminuyó ostensiblemente, llegando a su nivel más bajo en 2017 con 17,4 HCH (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF, 2016). Esta reducción del fenómeno homicida posicionó la experiencia de la ciudad como caso exitoso, en el contexto de América Latina, en materia de gestión local de la seguridad ciudadana (cfr. Beliz, 2007; Llorente & Guarín, 2013). Sin embargo, el homicidio continúa siendo un problema endémico en la ciudad² y constituye la primera causa de defunción masculina en edades laborales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, 2014). De hecho, Bogotá presenta uno de los mayores registros de homicidios –en términos

¹ En términos generales, Pierre Müller (2010) define el referencial de una política pública como la representación política del problema, de sus consecuencias y de las soluciones propuestas para resolverlo. Utilizaremos indistintamente los conceptos de referencial y paradigma para referirnos al conjunto de ideas que definen unos elementos cognitivos y unos principios de acción dentro de un campo específico (p. 555).

absolutos– dentro de las ciudades latinoamericanas con más de 5.000.000 de habitantes³ (ver gráfica 1). Esto sumado a los altos niveles delictivos, hace de la inseguridad urbana un desafío mayor para las autoridades públicas de la ciudad⁴.

Gráfica 1. Homicidios en Bogotá y otras ciudades, 2014 o último año reportado. Tasas y casos registrados.



■ Ciudades con más de cinco millones de habitantes. * Áreas Metropolitanas.

La cifra que acompaña al nombre de la ciudad indica la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (HCH). La cifra contigua a la barra indica el número absoluto de casos registrados en el último año reportado.

Los datos de Santiago corresponden al año 2011, los de Buenos Aires a 2012 y los de París a 2013.

Elaboración propia. Fuentes: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (Caracas, Fortaleza, Ciudad del Cabo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Ciudad de Guatemala) Instituto Nacional de Medicina Legal de Colombia, *Instituto da Segurança Publica* de Río de Janeiro, *Secretaria da Segurança Publica* de São Paulo, Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, Consejo Nacional de Política Criminal del Perú, FBI (New York y Los Angeles), Gobierno de Chile, Corte Suprema de Justicia de Argentina, *London Metropolitan Police Services*, *L'Institute médico-légal de Paris*.

³ Si bien Bogotá presenta tasas de homicidio muy inferiores a las de Caracas, Ciudad de Guatemala, Fortaleza o Cali, es necesario tener en cuenta que se trata de ciudades más pequeñas con contextos particularidades de criminalidad organizada. Nos resulta más interesante comparar las ciudades con más de 5.000.000 de habitantes, para descartar así el tamaño de la población como factor determinante de los niveles de violencia. En este sentido, Bogotá registra un número mayor de homicidios que las ciudades más pobladas de América Latina, Ciudad de México y Sao Paulo. La situación de la capital colombiana resulta más dramática con relación a ciudades como Lima, Santiago o New York que, pese a tener poblaciones de tamaño similar, presentan niveles de violencia muy inferiores. Los niveles de violencia en Bogotá son solo comparables con los de Río de Janeiro, ciudad reconocida por la gran incidencia de grupos criminales narcotraficantes como el *Comando Vermelho* y *Terceiro Comando Puro*.

⁴ A partir de las estadísticas criminales presentadas por la Policía Nacional (2016), se estima que Bogotá concentra más del 27% de los hurtos registrados a nivel nacional. En 2015 fueron denunciados 27.515 hurtos a personas y 13.332 agresiones personales. A pesar de la disminución de los homicidios, diferentes análisis señalan un fenómeno de diseminación de la violencia relacionado con la evolución constante de los niveles de atracos (hurtos con violencia) y lesiones contra las personas (cfr. Gaitán, 2001; Escobedo, 2013; Perea y Rincón, 2014). Estas dinámicas criminales son dinamizadas por la alta circulación de armas de fuego y un importante mercado local de drogas (cfr. Ávila y Pérez, 2011).

La noción de seguridad ciudadana fue promovida por las organizaciones multilaterales, especialmente las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e integra los desarrollos en el campo de la criminología ‘preventiva’ que se venían implementando en Europa y Norteamérica desde la década de 1970. Desde esta perspectiva, se asume un enfoque que comprende la violencia y la criminalidad como fenómenos complejos y multicausales y que, por tanto, demandan soluciones integrales y adaptadas a las realidades de cada territorio. Así, en teoría, la seguridad ciudadana implica la superación de la gestión de la seguridad urbana basada únicamente en la acción del aparato represivo del Estado (policía, sistema penal y penitenciario) y promueve la movilización de diversos actores, como las autoridades municipales y las comunidades locales, en intervenciones complementarias de prevención orientadas a modificar, proactivamente, las condiciones sociales y ambientales que favorecen la reproducción de la violencia y la comisión de los delitos.

Así, este nuevo enfoque propende por un nuevo sistema de gobernanza local de la seguridad donde el diseño e implementación de los programas depende de la interacción y coordinación entre diferentes actores, del orden nacional como territorial. Aquí, la gobernanza es entendida, siguiendo la definición de M. Hufty, como “los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (Velásquez, 2007, p. 65). La noción gobernanza rompe así con una visión centralista del poder estatal y lleva implícita, por el contrario, una idea de descentralización y desconcentración de las funciones estatales y de la gestión pública (cfr. Ferguène, 2003). La gobernanza hace referencia a una redefinición del rol del Estado y una coproducción de la acción gubernamental (De Maillard & Kubler, 2015, pp. 10-11).

En el campo de la seguridad, la gobernanza significa una estrategia, por parte del Estado central, de *responsabilización* de otros actores (Germain, 2008). Este proceso se desarrolla en dos sentidos: primero, a través de los procesos de descentralización política y administrativa que confiere nuevas competencias a los gobiernos locales; segundo, mediante la participación de diferentes sectores públicos (servicios sociales, educación, obras públicas, etc.), así como de actores privados y comunidades locales, en programas de prevención de la violencia y la delincuencia. En teoría, estos actores generan análisis conjuntos de las problemáticas de inseguridad, definen objetivos comunes,

coordinan acciones y recursos, en definitiva, producen estrategias colectivas adaptadas a las realidades locales (cfr. Gautron, 2010).

En Colombia, esta gobernanza de la seguridad se expresa en la formulación de programas y estrategias de seguridad ciudadana basados sobre preceptos de coordinación interinstitucional y corresponsabilidad de los gobiernos municipales en la gestión de la seguridad urbana. En tal sentido, el estudio de la gobernanza de la seguridad ciudadana ha sido especialmente abordado desde enfoques institucionalistas que ponen el acento en los dispositivos diseñados (cfr. Paz, 2015) o en la existencia de espacios ‘formales’ de coordinación entre los actores (cfr. Ávila, 2012). Sin embargo, este análisis parte del presupuesto que, a pesar de normas y dispositivos de coordinación, la interacción entre los actores de la seguridad no siempre es armónica y está permeada por conflictividades que afectan la coproducción de la seguridad ciudadana en Bogotá.

En este sentido, el **objetivo** del presente documento es estudiar la gobernanza de la seguridad ciudadana en Bogotá pretendiendo comprender las dinámicas de coproducción de la acción pública entre el Gobierno Nacional y la Administración Distrital, durante el periodo 1995 y 2015. En este sentido, el estudio no solo aborda los programas públicos de seguridad desarrollados en Bogotá, sino que se orienta especialmente a dilucidar las interacciones y relaciones de conflictividad entre los actores públicos del nivel nacional y distrital. En tal sentido, la **pregunta de investigación** se orienta a evidenciar ¿cómo afectan los conflictos entre los actores la coproducción de la seguridad ciudadana en Bogotá?

Se sostiene a manera de **hipótesis** que, más allá de normas y espacios institucionalizados de coordinación institucional, los conflictos entre actores públicos, de los niveles de gobierno nacional y distrital, moldean la coproducción de la acción gubernamental en materia de seguridad urbana. Así, la gobernanza de la seguridad ciudadana en Bogotá está condicionada por las relaciones de conflictividad entre los actores involucrados. En este sentido, la **frase plan** de la cual parte este documento es: (I) La seguridad ciudadana promueve una nueva forma de gobernanza de la acción gubernamental frente a la violencia y la delincuencia en las ciudades; sin embargo, ella ha devenido en un campo de conflicto político entre actores del nivel nacional y municipal. (II) En Bogotá, si bien la Policía Nacional y la Administración Distrital, han desarrollado diferentes

programas de seguridad ciudadana durante los últimos veinte años, persisten limitaciones en la coproducción de la acción pública de seguridad debido a los conflictos entre los actores.

Si bien la gobernanza de la seguridad puede ser influenciada por la movilización de las comunidades locales y del sector privado, nos concentraremos en las dinámicas políticas de cooperación y confrontación que se presentan entre los actores públicos de gobierno del orden nacional y distrital. Metodológicamente, adaptaremos el esquema propuesto por Hufty (2006) para el estudio de la gobernanza a partir de cuatro variables: los actores involucrados, los espacios de interacción, los conflictos y los procesos que determinan las conflictividades en el tiempo.

Con este fin, la primera fuente de información utilizada fueron las estrategias formuladas, durante el periodo de estudio (1995-2015), por el Gobierno Nacional, la Policía Nacional y la Alcaldía Mayor de Bogotá para garantizar la seguridad ciudadana en la ciudad. Acudimos también a otros documentos oficiales (informes de gestión, informes de control, análisis sectoriales) que dan cuenta del desarrollo de los programas planteados. Estos dispositivos públicos se fundamentan en preceptos de descentralización, de corresponsabilidad y coordinación interinstitucional que caracterizan, en términos formales, la gobernanza de la seguridad.

En un segundo momento, se utilizara información obtenida mediante entrevistas semiestructuradas (ver anexo) con actores privilegiados en los procesos de formulación e implementación de los programas de seguridad, particularmente funcionarios de la Alcaldía y miembros de la Policía⁵. Dada la complejidad del problema y la confidencialidad con que se manejan los asuntos de seguridad en Colombia, algunos de los entrevistados manifestaron su deseo de permanecer en el anonimato. Esta información, además de una extensa revisión bibliográfica y de prensa local, nos permitió aprehender los intereses, los conflictos y las controversias que se presentan entre los actores involucrados. Desafortunadamente, no tuvimos acceso a reuniones entre los organismos públicos responsables, lo cual implica una limitación de nuestra investigación.

⁵ En el desarrollo de la investigación tuvimos la oportunidad de sostener conversaciones informales con actores involucrados en los programas de seguridad ciudadana, tanto funcionarios del Distrito como policías. Si bien esta información no fue obtenida en el marco de una entrevista estructurada, sí provee observaciones valiosas en torno al desarrollo mismo de la acción pública de seguridad ciudadana en Bogotá.

El documento está organizado en tres capítulos. El primer capítulo presenta un marco conceptual de la seguridad ciudadana y la gobernanza, con el objetivo de entender el ‘enfoque’, las ideas, los principios, sobre los cual se deciden y desarrollan las acciones públicas de seguridad ciudadana en Bogotá. A continuación, se estudiarán los dispositivos mediante los cuales el Estado colombiano promueve la corresponsabilidad como principio rector de la acción pública de seguridad ciudadana. En el capítulo dos se abordarán los programas de seguridad ciudadana desarrollados en Bogotá entre 1995 y 2015. Dada la diversidad de dispositivos adelantados durante el período analizado, esta parte resulta la más extensa de todas. En un primer momento, se hace referencia a las estrategias desarrolladas por la Policía Nacional; a continuación, se estudia la acción pública en materia de seguridad ciudadana emanada desde el nivel distrital; y finalmente, se hacen algunas observaciones respecto al desarrollo de estos dispositivos en el nivel micro, es decir en los territorios (localidades). El último capítulo contiene la aplicación del esquema propuesto para el análisis de la gobernanza de la seguridad en la ciudad, presentando allí los actores involucrados, los conflictos y los procesos de conflictividad. Finalmente, se plantean algunas reflexiones en cuanto a la complejidad de la gobernanza de la seguridad en la ciudad y las conclusiones derivadas del ejercicio de investigación desarrollado.

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CONTEXTO

La seguridad es un problema público mayor en Colombia. En Bogotá, ella ha devenido en objeto recurrente de programas públicos, de debates políticos y de controversias mediáticas, pero sobre todo, es una de las principales preocupaciones para los habitantes de la ciudad⁶. La politización del tema, es decir su inscripción dentro de la agenda de gobierno de la ciudad, se encuentra directamente relacionada con el contexto impuesto por las dinámicas de violencia y la delincuencia urbanas, así como con un cambio de paradigma en torno a la gestión de la seguridad urbana. En este sentido, la seguridad ciudadana es expresión de las adaptaciones del Estado para hacer frente a la problemática de la inseguridad en los territorios. Entender su configuración como ‘referencial’ de la acción pública nos brinda una visión contextual de las formas de gobernanza en torno al asunto de la seguridad urbana.

1. LOS NUEVOS DISCURSOS SOBRE LA SEGURIDAD

La seguridad ciudadana es una noción relativamente nueva surgida a mediados de la década de 1990. Aunque el uso del término está prácticamente limitado al contexto de América Latina, esta noción es expresión de los procesos de descentralización y desconcentración de las funciones estatales relacionados con la mundialización, así como de los nuevos paradigmas criminológicos propuestos en Europa y Norteamérica desde la década de 1970.

En efecto, el incremento de los niveles de violencia y delincuencia urbana originó intensos debates académicos, a nivel internacional, sobre la eficiencia del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos⁷. Estos debates cuestionaban las políticas de seguridad exclusivamente basadas en la acción de los cuerpos de policía y las instituciones penales⁸. Tanto en Europa como en Estados

⁶ Según las encuestas de percepción adelantadas por la Cámara de Comercio de Bogotá (2015), tan solo el 36% de los ciudadanos se sienten seguros en la ciudad.

⁷ Al respecto, Roché (2004) presenta un análisis sobre la evolución de los índices de violencia y criminalidad en Europa y Estados Unidos entre las décadas de 1960 y 1990.

⁸ Neild (1999) señala que la situación de inseguridad “es políticamente aceptable para los gobiernos mientras el crimen permanezca confinado fundamentalmente al mundo de los pobres. Pero cuando la delincuencia amenaza y afecta a las

Unidos, la criminología empezó a centrar su foco de atención, no solo en los autores de los delitos, sino también en las estructuras y en las situaciones en las que éstos se desarrollan (Roché, 2004, p. 250). Estas nuevas teorías criminológicas abordaron la violencia y la delincuencia como un hecho ‘normal’ y, por tanto, imposible de ser erradicado totalmente, por lo cual los dispositivos de seguridad deberían orientarse a mantenerlos dentro de límites socialmente aceptables (Germain, 2008, p. 15). Este es el origen de los llamados programas de prevención orientados a identificar y minimizar aquellas condiciones sociales, económicas o ambientales que favorecen la comisión de los delitos. Se trata entonces de gestionar los factores de riesgo antes de la ocurrencia de las infracciones. Según lo explica Sherman (1997), la prevención no necesariamente produce resoluciones a los problemas de seguridad sino que genera efectos en conductas futuras. Así, para Maurice Cusson, la prevención implica “intervenciones proactivas y no coercitivas con el propósito de reducir la frecuencia y la gravedad de las infracciones criminales” (Monchalin, 2009, p. 116).

Es posible identificar dos niveles de prevención. En primer lugar, la prevención social centrada en los autores potenciales de los delitos, esto es, sobre los individuos o los grupos considerados en riesgo de involucrarse en acciones delictuales. Se trata de medidas de asistencia social (programas educativos, subsidios, promoción del empleo, acompañamiento familiar, etc.) que tienen por objetivo mejorar el bienestar de ciertas poblaciones y reducir así los *supuestos incentivos* de participación en los delitos. En segunda instancia, existe una prevención situacional basada en intervenciones sobre los ambientes físicos orientada a disminuir las oportunidades de comisión de los delitos y aumentar los riesgos para los delincuentes (mayor vigilancia policial, renovación urbana, etc.). Algunos autores también identifican la sanción efectiva de los delitos como una tercera forma de prevención, bajo el supuesto que esta permite reafirmar las normas que toda la sociedad debe respetar disuadiendo la comisión de nuevos crímenes (Monchalin, 2009).

En Francia, la doctrina de la *Nouvelle Prévention* tuvo su origen en los informes del *Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance* (1976) y de la *Commission des maires sur la sécurité* (1982), los cuales cuestionaron los altos costos del aparato represivo del Estado (policía,

clases medias y altas, la incapacidad del Estado y de las instituciones de orden público y de la justicia penal, se visibilizan, desatando un creciente escrutinio público que pone en la agenda a las instituciones y las políticas de seguridad pública” (p. 2).

justicia, prisión) y su rendimiento limitado para disminuir la delincuencia en las grandes ciudades. Esta doctrina resalta la necesidad de articular los dispositivos de seguridad con programas sociales desarrollados por las municipalidades para reducir la marginalización de los sectores más desfavorecidos y promover mejores condiciones de vida para las poblaciones, mayoritariamente de origen extranjero, que presentaban “riesgos de inadaptación social” (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, 2014, p. 17). Entre otras acciones, se destacan programas de subsidios de vivienda y educación, inserción escolar y laboral para los jóvenes, asistencia social y médica para las familias, así como de renovación urbana de barrios deprimidos, etc.

En Estados Unidos y el mundo anglosajón, la prevención social ha tenido una connotación específica hacia el encauzamiento de los comportamientos ciudadanos, el reforzamiento del orden y la restauración de la autoridad familiar. En este sentido, se desarrollan una serie de estrategias orientadas al acompañamiento de familias de niños problemáticos, contratos de responsabilidad parental, atención a víctimas de violencia intrafamiliar y maltrato infantil, disminución de la deserción escolar, prevención del consumo de drogas en los colegios, campañas contra el acoso escolar, así como programas de capacitación y ocupación de personas desempleadas (Sherman, 1997).

Allende a esta dimensión social, el modelo anglosajón se concentra en una prevención situacional orientada a la reducción de las oportunidades criminales a través del reforzamiento de las capacidades de control y disuasión. En este se promueven una mayor vigilancia sobre los espacios públicos a través del mejoramiento de la eficacia de las fuerzas policiales, de los servicios de seguridad privada y el desarrollo de formas de vigilancia electrónica. Incluso, se favorece la participación de las comunidades en vigilancia de sus vecindarios (cfr. Crawford, 2001).

En algunas ciudades como New York, estas estrategias se articularon con aquellas de ‘tolerancia cero’ frente a los desórdenes públicos y las infracciones menores. Esta estrategia estuvieron inspiradas en el principio de las ‘ventanas rotas’ (*Broken Windows*), desarrollada por los criminólogos James Wilson y George Kelling durante la década de 1980, según la cual el crimen es mayor en zonas donde prevalece el descuido por parte de las autoridades públicas. La hipótesis consiste en que si una ventana rota no es reparada inmediatamente, transmite a la comunidad un mensaje de descuido y desinterés que puede motivar la ruptura de otras ventanas, el vandalismo

contra bienes públicos y, finalmente, la comisión de delitos. La sanción de infracciones menores (ventas ambulantes, escándalos públicos, ingreso irregular en el transporte público, la prostitución callejera) es considerada así como medidas de prevención situacional de la delincuencia urbana (Dieu, 1999).

El desarrollo de estos dispositivos de prevención evidencia una desconcentración de la función estatal de la seguridad. Actores como las administraciones municipales, los servicios sociales, de obras públicas, incluso las comunidades residentes, asumen responsabilidades en el desarrollo de dispositivos de prevención adaptados a las realidades propias de cada territorio. En este contexto se generan espacios formales de interacción entre los organismos tradicionales de la seguridad (policía y aparato judicial) y estos nuevos actores, lo que nos conduce a la configuración de dispositivos de coordinación interinstitucional y, en teoría, de coproducción de la seguridad. Es el caso, por ejemplo, de los Contratos Locales de Seguridad, implementados en algunas ciudades francesas a partir de 1996, mediante los cuales los organismos públicos, nacionales y municipales, interactuaban y establecían compromisos frente a acciones de prevención de la delincuencia en determinados territorios urbanos (Comité Interministériel..., 2014, p. 12).

En América Latina, los enfoques de prevención fueron aprehendidos durante la década de 1990, coincidiendo con los procesos de transición a la democracia y de apertura económica. Pese a la finalización de los gobiernos militares y de guerras civiles en diferentes países de la región, los índices de violencia se mantuvieron –incluso se incrementaron– en varios de ellos⁹. Según estimaciones de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), cerca de dos millones de personas fueron asesinadas en la región en el transcurso de las décadas de 1990 y 2000 (pp. 46-47). La preocupación por la afectación de la violencia en los procesos de consolidación de la gobernabilidad democrática en la región se expresó en la adopción del discurso de ‘seguridad ciudadana’.

⁹ Neild (1999) destaca dentro de los factores que favorecieron este incremento de la violencia y la delincuencia en la región, el acelerado proceso de urbanización, el deterioro de las condiciones sociales, la explosión de la violencia relacionada con el narcotráfico, así como el colapso de los controles autoritarios (p. 8).

Aunque el término fue mencionado por primera vez en la Constitución de España de 1978¹⁰, en América Latina la seguridad ciudadana fue presentada como una de las dimensiones de la ‘seguridad humana’. Esta noción fue presentada por la ONU en 1994 como un enfoque *multidimensional de seguridad* orientado a la protección de los derechos vitales y las libertades fundamentales de las personas. Bajo esta idea se fusionaron asuntos relacionados con la reducción de la violencia, la realización de derechos y el desarrollo humano. Así, la seguridad se entiende en un sentido amplio e involucra tanto la protección física del individuo, como la satisfacción de sus necesidades existenciales y materiales. La seguridad humana comprende la seguridad de las personas como la relación entre ‘libertad frente al miedo’ y ‘libertad frente a las necesidades’ (Rojas, 2001). Al respecto, Kofi Annan, ex Secretario General de Naciones Unidas señala que:

... La seguridad humana reúne asuntos de paz, seguridad y desarrollo, por lo cual, además de la ausencia de violencia, integra agendas de promoción de los derechos humanos, la gobernanza, el acceso a la educación y los servicios de salud y las oportunidades para desarrollar al máximo el potencial humano. Cada paso en esa dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de los conflictos (Comission on Human Security, 2003, p. 4).

La seguridad humana centra su preocupación, más que en la en la protección del ser humano frente a distintos aspectos que pueden afectar, directa o indirectamente, su bienestar. Socorro Ramírez (citada en Peña, 2010) señala que:

[Estos nuevos enfoques de seguridad] trascienden las tradicionales funciones de preservación de la soberanía nacional, la integridad territorial y el orden jurídico de los Estados, para centrarse fundamentalmente en la protección de la persona humana [Este enfoque] se relaciona más que con el Estado, con la sociedad y con el individuo, con su seguridad cotidiana que ampara además de la no-violencia, su capacidad para vivir, para comer, para existir sanamente, para educarse, para participar en las decisiones y en definitiva para que la totalidad de sus derechos le sean respetados (pp. 15-16).

¹⁰ Después del regreso a la democracia, ‘seguridad ciudadana’ fue utilizada en la Constitución Española como sinónimo de ‘orden público’, buscando así marcar distancia con el término utilizado por el gobierno militar de Francisco Franco (cfr. González C., 2010, p. 5).

Así, la seguridad ciudadana fue presentada como la dimensión de la seguridad humana relacionada con la protección física de las personas frente a la delincuencia y la violencia¹¹. Esta noción marcó una ruptura discursiva frente a la noción tradicional de ‘seguridad pública’ utilizada en su momento por los gobiernos autoritarios latinoamericanos, la cual se basó en la protección de las instituciones del Estado y el mantenimiento del *statu quo*, incluso con medidas represivas que desconocían los derechos humanos de sus ciudadanos (Dammert, 2012). La seguridad ciudadana es, por el contrario, un enfoque ciudadano-céntrico cuyo objeto de referencia es la persona en sí misma, su protección física, su bienestar y la realización de sus derechos. En este sentido, la seguridad deja de ser concebida como una simple función de Estado y empieza a ser vista como un derecho fundamental de las personas.

No existe una definición única de seguridad ciudadana. El enfoque ha sido promovido, principalmente, por organismos multilaterales que mantienen definiciones diferentes (ver tabla 1). En general, estas concepciones presentan la seguridad ciudadana bien como un fin en sí mismo (situación ideal de orden democrático y tranquilidad ciudadana), bien como un medio para alcanzar el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. Sin embargo, estas definiciones no delimitan con claridad los instrumentos específicos de una política pública de seguridad ciudadana, lo cual genera dificultades al momento de hacer operativo el concepto.

¹¹ En este documento solo se hace referencia a la dimensión física de la violencia que, siguiendo a Wieviorka (2004, p. 12), se refiere al uso deliberado de la fuerza contra las personas y que se expresa en hechos concretos: muertes y lesiones. Así, se excluyen formas de violencia simbólica por corresponder a representaciones subjetivas de la realidad. Tilly (2003), por su parte, define la delincuencia como el conjunto de delitos o conductas clasificadas como ilegales o contrarias a la ley y que, como tales, están sujetas a castigo o sanción por parte de las autoridades correspondientes (citado por PNUD, 2014, p. 24). Si bien violencia y delincuencia son fenómenos relacionados, no deben tomarse como sinónimos: no todo acto de delincuencia es violento (los delitos de cuello blanco, por ejemplo), ni toda forma de violencia es considerada *per se* como un delito (la violencia legítima del Estado, por ejemplo). Los delitos por lo general se asocian con móviles económicos, mientras que la violencia puede además tener motivaciones políticas y sociales. La seguridad ciudadana se concentra, entonces, en aquellos fenómenos de violencia física y delitos que afectan al individuo en su integridad y patrimonio (homicidios, agresiones, hurtos y extorsiones). Esta noción excluye los llamados delitos de “cuello blanco”, la corrupción y el fraude empresarial.

Tabla 1. Definiciones de Seguridad Ciudadana según diversos organismos.

| Autor | Definición |
|---------------|---|
| BID | <p>“La seguridad ciudadana es una situación de orden democrático en la que es posible que los ciudadanos ejerzan sus derechos y libertades sin la angustia causada por la violencia y la delincuencia” (Alvarado & Beliz 2009).</p> <p>“Conjunto de acciones gubernamentales para prevenir y reducir la violencia, cuyo objetivo se centra en el individuo como parte del contexto democrático y el fortalecimiento de la gobernanza democrática” (Alvarado, 2012).</p> |
| PNUD | <p>“Protección del núcleo básico de derechos, incluyendo el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de las personas y el derecho a vivir con dignidad” (PNUD, 2014).</p> |
| CIDH | <p>“Situación social apropiada para el ejercicio de la ciudadanía”. La CIDH ha señalado que las medidas de protección de los ciudadanos deben estar enmarcadas en el respeto de las instituciones, las leyes y los derechos fundamentales, es decir, apegadas al Estado Social de Derecho y no a la voluntad del régimen político (Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, 2009).</p> |
| Banco Mundial | <p>“La seguridad ciudadana refiere a la responsabilidad del Estado de proteger a sus ciudadanos del crimen y la violencia cotidiana, centrándose en la protección de la persona. Esto requiere un enfoque participativo que involucre a los ciudadanos y a los organismos de la sociedad civil en el diseño e implementación de estrategias y programas” (López, 2016).</p> |
| CEPAL | <p>“Ampliamente, seguridad ciudadana puede ser definida como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana [...] Específicamente, significa vivir sin miedo de sufrir un ataque violento, sabiendo que nuestra integridad física será respetada” (López, 2016).</p> |
| Colombia | <p>La Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2011) la define como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, 2011).</p> |

Elaboración propia.

Pese a las diversas definiciones, existe consenso académico en que las políticas de seguridad ciudadana deben privilegiar las acciones de prevención y la reducción del miedo ciudadano sobre la simple intervención policial para reprimir la delincuencia. Ello no implica, en todo caso, que las autoridades públicas renuncien a la sanción de los delitos una vez estos son cometidos. Una revisión de la literatura especializada nos permite establecer algunos elementos que deberían comportar los programas de seguridad ciudadana:

Tabla 2. Elementos básicos de una política de seguridad ciudadana.

| | |
|---|---|
| Prevención de la delincuencia. | La seguridad ciudadana consiste, principal aunque no exclusivamente, en intervenciones proactivas e integrales orientadas a identificar y modificar las condiciones sociales y ambientales que favorecen la aparición y reproducción de la violencia y la delincuencia. Entre los factores de riesgo se identifican aquellos asociados al individuo (desempleo, abandono escolar, consumo de drogas y alcohol, violencia intrafamiliar, etc.) y otros relacionados con los entornos (marginación social, acceso a armas de fuego, degradación del medio urbano, altos niveles de impunidad del delito, legitimación social de la violencia, etc.). |
| Gobernanza de la seguridad. | La noción de seguridad ciudadana promueve una micro-gerencia de la seguridad, esto es, intervenciones focalizadas y territorializadas a partir del conocimiento empírico de las dinámicas particulares de violencia y delincuencia en cada zona, lo que implica la descentralización de las funciones de seguridad y mayores responsabilidades por parte de las autoridades públicas municipales. Por otra parte, dado que la seguridad ciudadana se funda sobre el ejercicio pleno de la ciudadanía, se apela a la corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión de su propia seguridad y la generación de condiciones de convivencia social. Así, se promueve la participación de una pluralidad de actores no estatales —las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado— en la construcción de soluciones colectivas a los problemas de inseguridad y desorden que aquejan el entorno. En este sentido, se promueven reformas institucionales para avanzar hacia la consolidación de sistemas de gobernanza de la seguridad. Esto implica mecanismos de interacción entre actores públicos del orden nacional y subnacional, la ampliación de los canales de participación y expresión de la sociedad civil y mecanismos de rendición de cuentas. |
| Mejorar las capacidades de control y sanción. | Las acciones de prevención deben estar integradas con programas para el fortalecimiento de las capacidades estatales para controlar y sancionar la delincuencia. La noción seguridad ciudadana insiste en la necesidad de programas de reforma policial orientados a su profesionalización y especialización técnica, la disminución de la corrupción, la promoción del respeto de los derechos humanos y el mejoramiento de su relación con la población. Por otra parte, se resalta la necesidad de fortalecer el aparato de justicia y el sistema penitenciario de los países no solo con el objetivo de disminuir la impunidad y afirmar el carácter preventivo-disuasivo de las penas, sino también para solucionar los problemas de sobrepoblación carcelaria, garantizar los derechos humanos de los prisioneros y asegurar su rehabilitación social. |
| Reducir el sentimiento de inseguridad. | La violencia y la delincuencia generan una difusión de la percepción de inseguridad, fenómeno que se ve favorecido por la gran mediatización de ciertos hechos de criminalidad (Dammert & Napolano, 2007). El miedo se constituye en un obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía democrática y profundiza la deslegitimación de las instituciones públicas ¹² . Reducir el sentimiento de inseguridad contribuye así a mejorar la gobernabilidad democrática. |

Elaboración propia. Fuentes: Alvarado y Beliz (2009), Alvarado (2012), Ruíz y Vanderschueren (2007), Dammert (2007).

A partir de estos elementos, podemos entender las políticas de seguridad ciudadana como el conjunto de intervenciones de las autoridades legítimas del Estado, en el nivel nacional y subnacional, orientadas a generar resoluciones efectivas a los problemas de inseguridad que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos, mediante estrategias de prevención, sanción y participación comunitaria. Esto implica, en teoría, la superación de la gestión de la seguridad basada únicamente

¹² Según Marzio Barbagli (citado por Germain, 2008), este sentimiento de inseguridad se presenta de dos formas: el miedo personal a ser víctima de un delito y la preocupación colectiva por el deterioro del orden social. Dammert, por su parte, señala que la percepción generalizada de inseguridad conlleva la fragmentación de las ciudades y de las formas de interacción social, lo cual se manifiesta en el crecimiento de formas de seguridad privada que profundizan la segregación social y espacial (p. 10).

en la acción de la policía y del sistema penal y conduce a la generación de sistemas de gobernanza que posibilite la interacción entre diferentes actores, nacionales, municipales y comunales. En Colombia esto se ha traducido en la promoción del principio de corresponsabilidad como eje rector de la acción pública en materia de seguridad ciudadana.

2. ACLARACIONES INICIALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GOBERNANZA

Las políticas públicas delimitan los campos de intervención del Estado. Meny y Thoenig (1990) definen una política pública como los “los actos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (p. 90). En este sentido, una política pública se puede entender como la acción pública desarrollada por el gobierno para la solución de problemas sociales. A. Vargas (1999) aclara que una política pública implica “un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas, orientadas a su resolución o bien para llevarlos a niveles manejables” (pp. 56-57). Una política pública involucra entonces la existencia de un conjunto coherente de intervenciones gubernamentales, dentro de un marco institucional definido, que involucra actores y recursos orientados hacia objetivos claramente establecidos.

Así, una simple decisión gubernamental no puede ser considerada como una política pública. Esto resulta particularmente relevante en el caso colombiano, donde se tiende a asumir que la promulgación de una ley, un decreto o un programa de gobierno implican, *per sé*, la existencia de una política pública. Sin embargo, en un contexto de debilidad institucional como el colombiano, el Estado evidencia incapacidades políticas y técnicas para implementar efectivamente los programas que propone. Para P. Medellín (2004), la estructuración de las políticas públicas en Colombia se caracteriza por:

[...] La resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y presupuestación; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada (p. 7).

En el campo de la seguridad, esta debilidad del Estado colombiano se manifiesta en la incapacidad de este para asegurar funciones básicas como el monopolio de las armas y la administración de justicia.

[...] En Colombia se habla de la ausencia del Estado y no de un Estado represivo al estilo de los gobiernos autoritarios en otras latitudes. Esta ausencia se manifiesta en su imposibilidad de erguirse como una instancia de mediación efectiva entre los actores sociales; en los grandes vacíos de autoridad democrática y la creciente tendencia de privatización del uso de la violencia por parte de guerrillas, de paramilitares, de narcotraficantes y de grupos delincuenciales. La seguridad así, pierde su carácter de bien público (Guaquetá, 2004, p. 9).

Incluso en grandes ciudades como Bogotá, donde existe una mayor presencia de los organismos del Estado, la autoridad pública es relativizada en favor de grupos delincuenciales que imponen normas de comportamiento social, especialmente en los llamados enclaves de criminalidad (Escobedo, 2013).

La debilidad del Estado no es, en todo caso, un debate exclusivo de Colombia. A partir de la década de 1970, M. Crozier y S. Huntington en su informe sobre la crisis de la democracia, presentaron un diagnóstico sobre la situación de sobrecarga de los Estados occidentales en un contexto de limitadas capacidades financieras e institucionales, producto, entre otros, de las crisis económicas (Velásquez, 2006). Para responder a las necesidades sociales, los modos de intervención de los Estados fueron modificados, asociando a una diversidad de actores públicos y privados, internos y externos, a los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas.

En este contexto, aparece el término de ‘gobernanza’ para explicar la pérdida de centralidad del Estado¹³. Durante la década de 1980, en el contexto de las críticas del pensamiento neoliberal sobre la eficacia del Estado intervencionista, sus altos costos y su poca capacidad para dar respuesta a las necesidades sociales, propuso la buena gobernanza (*good governance*) como las normas que organizan la concurrencia entre agencias, mejoran la eficacia de las políticas públicas y reducen los

¹³ En su acepción inicial (siglo XV), ‘*gouvernance*’ realmente remite al “arte o capacidad de gobernar”, es decir una concepción relacionada con el término que en español designa la ‘gobernabilidad’ (cfr. Velásquez, 2006; Le Galès, 2010).

costos de transacción. Desde este punto de vista, la gobernanza se entiende como los dispositivos de interacción, de negociación y de cooperación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Le Galès, 1995, p. 45).

En Colombia, la gobernanza se ha relacionado con los preceptos del “buen gobierno” promovidos por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el PNUD, que relaciona una serie de buenas prácticas para la eficiencia del Estado y que incluye variables relacionadas con democracia, gestión eficiente y transparente de los recursos públicos y estabilidad económica y jurídica para la iniciativa privada.

Desde la ciencia política, sin embargo, la gobernanza no puede ser entendida por fuera de su dimensión política. Es decir, no solo se limita a una coordinación de actores en situación de equilibrio. Por el contrario, ella permite aproximarse al estudio de las formas de ejercicio del poder en las sociedades contemporáneas, a partir de la confluencia de distintos actores con intereses diversos y contradictorios, que buscan un lugar en la producción y regulación de ‘lo público’ (cfr. Le Galès, 2010). La gobernanza da cuenta entonces de un proceso de subsidiaridad de las intervenciones del Estado, esto es, una desconcentración de las decisiones y acciones estatales, en lo que Gaudin ha denominado nuevas “formas de gobernar por contrato” (De Maillard & Kubler, 2015, p. 15). Este proceso de redefinición del papel del Estado se evidencia en tres niveles diferentes. En un nivel supranacional relacionado con la naturaleza transnacional de algunos asuntos y la influencia de actores y organismos internacionales, en un nivel subnacional vinculado con los procesos de descentralización política y administrativa hacia las regiones y los municipios, y en un nivel externo referente a la participación de los actores privados (privatizaciones) y sociales (participación ciudadana) en la gestión pública (Chevallier, 2003).

Contrario a una noción de gobierno jerárquico y vertical según la cual el Estado central ejerce un control externo a la sociedad, la gobernanza sugiere entonces una forma de gobierno más horizontal en la que intervienen una pluralidad de actores, públicos y privados, en el ejercicio del poder político y la acción pública. Hufty (2006) define así la gobernanza como “los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (Velásquez, s.f., p. 65). Entre tanto, Leca señala que la gobernanza designa una forma más flexible de poder político y consiste en la interacción de una

diversidad de actores gubernamentales, que no son todos estatales ni públicos, en las acciones de gobierno (Le Galès, 2010, p. 300).

En todos los casos, la gobernanza implica la coordinación de diversos actores en la coproducción de la acción gubernamental (De Maillard & Kubler, 2015). Más allá de una simple interacción, la idea de coproducción se orienta a la definición de objetivos colectivos y acciones consensuadas; las políticas públicas son entonces el resultado de negociaciones y compromisos, en el que el Estado central discute y coordina sus intervenciones con otras instancias de poder. Para Crozier, la idea de gobernanza implica el pasaje de un estado interventor a un estado modesto, que se abstiene de imponer sus decisiones sino que federaliza las iniciativas y promueve cooperaciones (cfr. Gautron, 2010). En este sentido, De Maillard y Kubler (2015) sugieren que, si bien el Estado continua siendo un actor importante, su papel es banalizado, deviniendo en un actor entre otros en los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas (p. 18).

En el campo de la seguridad, sin embargo, la participación de los nuevos actores no representa una verdadera pérdida de la centralidad del Estado; por el contrario este sigue siendo un actor estratégico en la definición de la acción pública correspondiente. El Estado no solo conserva para sí el monopolio –simbólico en el caso de Colombia– de la fuerza (una Policía Nacional) y de la justicia (una política criminal nacional), sino que también establece los dispositivos descentralizados de interacción mediante los cuales compromete a los gobiernos territoriales en tareas de seguridad. En este sentido, el Estado no deviene en un actor más, sino que asume un papel de dirección de agencias, instituciones y sistemas múltiples, autónomos sobre el plano operacional pero, al mismo tiempo, estructuralmente relacionados entre ellos a través de formas diversas de interdependencia recíproca (cfr. Gautron, 2010). En este sentido entendemos que la gobernanza de la seguridad ciudadana en Colombia consiste en una estrategia, por parte del Estado, de *responsabilización* de las administraciones territoriales en el desarrollo de acciones de prevención de la violencia y la delincuencia. Esto se ha traducido en la promoción, por parte del Estado central, del principio de corresponsabilidad.

3. LA CORRESPONSABILIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA

En Colombia, la “seguridad ciudadana” fue apropiada, a partir de la década de 1990, como referencial de la acción pública para el tratamiento del problema de la violencia en las ciudades. En un sentido general, el desarrollo del enfoque de seguridad ciudadana en Colombia ha descansado básicamente sobre el principio de corresponsabilidad de las autoridades territoriales (gobernadores y alcaldes) en los temas de seguridad urbana. Esta corresponsabilidad fue promovida por la Constitución Política de 1991, documento que estableció los fundamentos del proceso de descentralización política y administrativa en el país, determinando asimismo la movilización de diversos actores, del nivel nacional como municipal, en una acción pública coordinada para producir y garantizar la seguridad de los ciudadanos. La Constitución confirió competencias y responsabilidades a los entes territoriales en la gestión de la seguridad ciudadana en sus respectivos territorios. En lo sucesivo, el Gobierno Nacional –con el concurso y aval del Congreso Nacional– ha formulado una serie de leyes y decretos presidenciales para reafirmar este principio de corresponsabilidad, imponiendo compromisos a gobernadores y alcaldes relativos a la seguridad en departamentos y municipios.

En 1991, mediante Decreto Presidencial 2615, se crearon los Consejos Departamentales de Seguridad y, en el caso de Bogotá, el Consejo Distrital de Seguridad. Estas instancias tenían por objetivo favorecer la coordinación e interacción entre las autoridades territoriales, los comandantes regionales de policía y otros organismos de seguridad. En su concepción original, estos espacios deberían permitir el análisis conjunto de las dinámicas de violencia y delincuencia que afectan cada territorio, asegurar el intercambio permanente de información entre los organismos nacionales y territoriales, definir planes integrales de prevención y control, así como evaluar continuamente las soluciones implementadas.

La Ley 62 de 1993 introdujo el término “seguridad ciudadana” dentro de la retórica gubernamental respecto a la acción pública en materia de seguridad urbana. Si bien el objetivo central de la ley fue

la reforma de la Policía Nacional¹⁴, también estableció el principio de corresponsabilidad entre los alcaldes y los comandantes de policía del municipio en la gestión de la seguridad ciudadana. La ley estableció las responsabilidades de los alcaldes frente a la Policía (gestionar las partidas presupuestales para suplir las necesidades de la Policía en el territorio), así como los compromisos de los comandantes frente a los alcaldes (informar sobre las dinámicas de delincuencia y la situaciones de alteraciones del orden pública). Asimismo, la ley estableció la figura del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, como una instancia colegiada de alto nivel orientada a diseñar las políticas de seguridad ciudadana y armonizar las decisiones en materia de policía, política criminal y coordinación con los entes territoriales.

El principio de corresponsabilidad se afianzó mediante la Ley 418 de 1997 que creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) administrado por el Ministerio del Interior, y los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) administrados por los gobernadores y alcaldes en las jurisdicciones correspondientes. Los recursos de estos fondos provienen de contribuciones especiales causadas sobre los contratos de obras públicas suscritos con particulares y deben ser destinados, específicamente, al financiamiento de actividades locales de seguridad y convivencia ciudadana. Cabe destacar que esta medida promovió la adopción a nivel nacional de un instrumento de financiación que ya se venía desarrollando en Bogotá desde 1992: el Fondo Distrital de Vigilancia y Seguridad (Acuerdo Distrital 28, 1992).

Ante el aumento de la violencia y la delincuencia en las ciudades, el Gobierno Nacional ha formulado, en el transcurso de los últimos dos decenios, ‘estrategias nacionales de seguridad ciudadana’ mediante las cuales se han establecido directrices generales –y ambiguas en todo caso– para el desarrollo de acciones de prevención y control, y la movilización de actores públicos del orden nacional y municipal. El gobierno liberal de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) fue el primero en formular un Programa Presidencial de Convivencia y Seguridad Ciudadana (1995) el

¹⁴ La Ley fue promulgada después de la violación de una niña al interior de una instalación policial en Bogotá. Esta definió una serie de reformas orientadas a especializar la labor del policía en la prevención de la delincuencia común, afianzar la naturaleza civil de la Policía y profesionalizar su personal e instaurar mayores controles democráticos sobre su actividad.

cual, partiendo de un diagnóstico multicausal de la violencia urbana¹⁵, estableció líneas de acción que integraban la corresponsabilidad de los alcaldes y gobernadores en la gestión territorial de la seguridad, con objetivos de fortalecimiento de la policía y de la justicia, la promoción del desarrollo social y el desarrollo de mecanismos para la resolución pacífica de conflictos.

Sin embargo, la crisis política generada por el ‘Proceso 8000’ y el escalamiento de la violencia relacionada con el conflicto armado, condicionaron el desarrollo de las iniciativas planteadas y, en consecuencia, se priorizaron las intervenciones reactivas de la Policía para el restablecimiento del orden público. Rivas (2005, p. 112) destaca que la estrategia de seguridad de Samper se basó fundamentalmente en el fortalecimiento policivo, tanto en lo que hace referencia a tareas de seguridad nacional (combate al narcotráfico) como de seguridad ciudadana (represión del delito y protección de derechos humanos)¹⁶. De hecho, bajo el gobierno de Samper se dictaron medidas que neutralizaban las reformas y los controles sobre la Policía Nacional establecidas por la Ley 62 de 1993, reforzando la autonomía corporativista de la comandancia de la Policía Nacional en el desarrollo de procesos de reorganización interna y la formulación de estrategias para el control de la delincuencia urbana (cfr. Casas, 2005, pp. 41-42). Esto representó un obstáculo para los procesos de coproducción y coordinación entre policías y autoridades municipales en el campo de la seguridad ciudadana.

En 1999, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) promulgó la ‘Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana’ la cual se basó también en la gestión territorial de la seguridad y el principio de corresponsabilidad de las autoridades municipales¹⁷. El énfasis central de la Estrategia fue la prevención situacional de la delincuencia mediante “la profesionalización y

¹⁵ El documento reseña que los factores que inciden en la generación de la violencia y la delincuencia en las ciudades son, entre otros, las desigualdades económicas y sociales, la proliferación de armas de fuego, el consumo de bebidas embriagantes y los altos niveles de impunidad derivados de la grave situación de la justicia penal en el país (Presidencia de la República, 1995).

¹⁶ Al respecto, Mauricio Martínez indica que Samper “instrumentalizó el discurso de la seguridad ciudadana y de la impunidad para enfrentar la crisis institucional [...] Fue efectivamente un viraje a la derecha del entonces Presidente Samper que recrudeció la persecución de los delitos de la calle para ocultar (o distraer la atención de) la criminalidad de la clase dirigente” (Franco, 2013, p. 48).

¹⁷ La Estrategia establece objetivos de fortalecimiento de la policía y la justicia, promoción de la convivencia y la cultura ciudadana de apego a la ley y desarrollo de mecanismos alternativos para la resolución y conciliación extrajudicial de conflictos. En este sentido, el gobierno nacional puso en marcha el proyecto de las “casas de justicia” que buscaba promover el acceso a los servicios de justicia y conciliación en sectores marginales de las ciudades (Pastrana, 14 de julio de 1999).

tecnificación de las intervenciones policiales [...] con énfasis preventivo y pedagógico frente al delito y la reducción de la criminalidad” (Presidencia de la República, 1998, p. 51). Para ello se dibujan lineamientos en torno al desarrollo de programas de policía comunitaria, la creación de centros de información sobre el delito –siguiendo el modelo *Compsat* de New York– y el desarrollo de sistemas de video-vigilancia. Asimismo, siguiendo el enfoque de la cero tolerancia, la Estrategia impulsó la instalación de Unidades Permanentes de Justicia en las principales ciudades del país con el fin de mejorar la capacidad de sanción inmediata de las infracciones menores.

El escalamiento del conflicto armado en la etapa inicial de la década del 2000, hizo de la seguridad un asunto central del debate político-electoral de las elecciones presidenciales de 2001-2002. En este contexto, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) subordinó los temas de seguridad ciudadana a las lógicas de la guerra contra el ‘narcoterrorismo’¹⁸. La Política de Seguridad Democrática apenas asumió el tema como un problema de debilidad en la capacidad coercitiva del Estado para controlar la delincuencia urbana. Así, la estrategia de seguridad ciudadana consistió fundamentalmente en “fortalecer la capacidad de la Policía Nacional para desarticular a los grupos y bandas responsables de la comisión de delitos de impacto en las ciudades y centros urbanos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2004, p. 46). Esto fue complementado con medidas para el fortalecimiento de la política criminal mediante el incremento de las penas por delitos de mayor impacto social, la adopción del Sistema Penal Acusatorio¹⁹ y la ampliación de cupos carcelarios. Nada se menciona de la participación de las autoridades territoriales en la coproducción de la seguridad.

Cabe destacar que hasta este momento el Gobierno Nacional promovió el principio de la coproducción de la seguridad ciudadana mediante estrategias ambiguas, con enunciados generales, que no definían instrumentos ni compromisos puntuales entre los actores intervinientes. Pese a la existencia de espacios de interacción como los consejos seguridad en sus distintos niveles, estos no

¹⁸ El objetivo de la Política de Seguridad y Defensa Democrática, y de la posterior Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, fue reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Ello consistió básicamente en el fortalecimiento de la capacidad militar del Estado para neutralizar las “bandas armadas, organizadas y financiadas al amparo [...] de su participación directa y creciente en los delitos del narcotráfico, el secuestro y la extorsión” (Ministerio de Defensa Nacional, 2004, p. 19).

¹⁹ El Sistema Penal Oral Acusatorio y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (para menores infractores de entre 14 y 17 años) fueron implementados en 2004 y 2006, respectivamente.

cumplían con su función de coordinación de la acción pública puesto que su desarrollo dependía de la voluntad política de los implicados (Casas, 2005, pp. 33). Según lo indica Acero (2005, p. 181), muy pocos alcaldes asumían su responsabilidad de formular y financiar las estrategias municipales de seguridad ciudadana, dejando esa función en las respectivas unidades locales de policía.

En este contexto, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional diseñaron el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) con el propósito de “capacitar, asesorar y acompañar a los mandatarios departamentales y locales en la construcción, aprobación y adecuada implementación de instrumentos para la gestión territorial y el fortalecimiento de la gobernabilidad local” (Policía Nacional, 2004). DMS estableció una serie de guías para el diseño, por parte de los mandatarios territoriales, de los planes integrales de seguridad ciudadana en los departamentos y municipios. En principio éste puede ser entendido como un dispositivo de promoción de la gobernanza, sin embargo, el programa tiene las características de un instrumento de autoridad que busca encausar el apoyo financiero de los alcaldes y gobernadores a las actividades de la Policía en los respectivos territorios y conforme a los objetivos estratégicos establecidos desde el Gobierno Nacional.

En 2011, el Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018) sancionó la ‘primera’ Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) en un contexto marcado no solo por los altos índices de delincuencia urbana, sino también por la alta mediatización de la inseguridad en las ciudades²⁰. La política promueve un espacio específico para el desarrollo de acciones de seguridad ciudadana, independientes de las acciones securitarias relacionadas con el conflicto armado interno. En este sentido, se establece que las acciones de seguridad ciudadana estarán encausadas hacia la prevención, la reducción y la sanción de los delitos de alto impacto social (homicidio,

²⁰ En su preámbulo, la política señala que pese a los logros de la Seguridad Democrática en materia de lucha contra la guerrilla (disminución de delitos como secuestro, actos terroristas y acciones subversivas), las ciudades son epicentro de “altos niveles de criminalidad y conflictividad social, inaceptables para una sociedad que avanza hacia el desarrollo... La delincuencia común afecta la vida diaria de todos los colombianos, especialmente de los más vulnerables, y deteriora la calidad de vida pues genera miedo y desconfianza entre los ciudadanos, y nos impide gozar de los derechos que consagra la Constitución. La inseguridad es un fenómeno de mil cabezas que puede manifestarse de múltiples maneras: robo, atraco, extorsión, secuestro, homicidio...” (Presidencia de la República, 2011, p. II).

hurtos, lesiones personales, extorsiones y micro-tráfico de estupefacientes) perpetrados por grupos de delincuencia organizada y común en los ámbitos urbanos (ver tabla 3)²¹.

Tabla 3. Objetivos PNSCC, 2011.

| Objetivos | Estrategias |
|--|---|
| Prevención social, con enfoque poblacional, para romper los ciclos delictivos y reducir las probabilidades de inicio y continuidad de las carreras criminales. | Inclusión social y escolarización Prevención de la violencia intrafamiliar. Rehabilitación de habitantes de calle Prevención del consumo de drogas y alcohol. Promoción de la convivencia ciudadana. Promoción de comportamientos colectivos de apego a la ley y normas de convivencia. Fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. |
| Prevención situacional, con enfoque territorial, para la generación de entornos que dificulten la comisión de delitos. | Mejoramiento y renovación urbana Instalación de tecnologías de vigilancia e iluminación de zonas públicas Fortalecimiento de los sistemas de información sobre el delito. Promoción de la participación ciudadana en la lucha contra el delito. Fortalecimiento de la presencia y control policial. |
| Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad ciudadana | Reformas y actualización normativas. Intervención de mercados ilegales (comercialización de celulares y partes de vehículos robadas). Incremento de la capacidad de judicialización para asegurar la celeridad de los procesos y reducir la impunidad. Fortalecimiento del sistema penitenciario para asegurar la resocialización de delincuentes. |

Elaboración propia. Fuente: Presidencia de la República (2011).

Más allá de instrumentos comunes para el tratamiento de la violencia y la delincuencia en las ciudades, la PNSCC avanza hacia una comprensión multisectorial de la acción pública de seguridad ciudadana. Si bien la política reafirmó el principio de corresponsabilidad no solo entre los niveles nacional y territorial, sino también entre sectores (policía, justicia, educación, salud, servicios sociales), no estableció dispositivos concretos para la coordinación interinstitucional e intersectorial.

²¹ En el ámbito rural, la política estableció intervenciones bajo un enfoque enteramente de seguridad nacional, a través del componente militar-policial para neutralizar las amenazas derivadas del narcotráfico y los grupos insurgentes. Esto constituye una gran contradicción conceptual: si la seguridad ciudadana pretende afirmar la ciudadanía de las personas, limitar las acciones públicas en la materia a las poblaciones urbanas supone entonces el desconocimiento de la condición de ciudadanos de los habitantes de zonas rurales.

Apuntes finales

Entendemos que la adopción del enfoque de seguridad ciudadana en Colombia se desarrolla dentro de un proceso de descentralización de las competencias y funciones del Estado. En el campo de la seguridad ciudadana, sin embargo, el Estado central conserva un rol preponderante en la definición de los objetivos de la acción pública. Si bien promueve la participación y corresponsabilidad de nuevos actores en el campo de la seguridad, reafirma su autoridad mediante el fortalecimiento de la policía y la política penal, esto es, de su monopolio de represión de los delitos –principios simbólicos en todo caso dados los altos niveles de impunidad en Colombia–.

Es el caso, por ejemplo, de la PNSCC que, no obstante su enfoque preventivo, sus principales realizaciones estuvieron relacionadas con el fortalecimiento de los controles y las sanciones penales. Así, la Ley de Seguridad Ciudadana de 2011 integró una serie de reformas al Código Penal con el fin de ampliar las competencias de sanción del Estado frente a ciertos fenómenos delincuenciales. Con este propósito, la ley creó nuevos delitos (tráfico de menores de edad, comercialización de autopartes robadas, obstrucción de vías y violencia en los estadios de fútbol) e incrementó las penas para delitos relacionados con el narcotráfico, el porte y comercio ilegal de armas de fuego, así como las sanciones para menores de edad infractores.

Así, el Estado central concibe su participación en la seguridad ciudadana a partir de la actividad policial y las sanciones punitivas, mientras que delega –responsabiliza– en las autoridades territoriales los temas de prevención de la delincuencia, promoción de la convivencia ciudadana y la gestión de la participación de las comunidades locales. De esta forma, el Estado nacional refuerza su autoridad en tanto que otorga cierto margen de autonomía a las iniciativas locales de seguridad.

CAPITULO II.

EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ

La seguridad ciudadana apareció como un asunto prioritario en la agenda pública de Bogotá a comienzos de la década de 1990, en un contexto en el cual se registraban hasta 4.200 homicidios y más de 10.000 robos violentos por año (cfr. Policía Nacional, 2016). La politización del asunto se reflejó en los continuos debates políticos suscitados a propósito de la situación de inseguridad urbana²². En aquel momento, las acciones de seguridad consistían básicamente en las intervenciones operativas de la Policía para recobrar el orden público, medidas coyunturales como “toques de queda” y restricciones temporales a la venta de alcohol. En general, la gestión de los alcaldes permanecía subordinada a la agenda del Gobierno Nacional, limitándose a solicitar más policías y recursos al nivel central (cfr. Rivas, 2005, p. 82).

La Constitución Política redefinió funciones y competencias frente al manejo de la seguridad y el orden público en las ciudades, promoviendo la corresponsabilidad de las autoridades territoriales en la materia. Es así que, a partir de la Alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997), la administración de la ciudad asumió un rol más activo en la gestión de los problemas urbanos de violencia y delincuencia. Mientras que el nivel central se reservó su facultad de intervención a través de la Policía Nacional, los sucesivos gobiernos de la ciudad han buscado reafirmar de forma progresiva sus competencias constitucionales como primeros responsables de la seguridad en la ciudad. El desarrollo de los programas de seguridad ciudadana en Bogotá pasó a depender fundamentalmente de la coordinación entre la Administración Distrital y un cuerpo de policía que actúa de acuerdo a unas directrices nacionales y sobre el cual el Alcalde no mantiene ningún tipo de jerarquía.

Entonces, para estudiar la gobernanza de la seguridad ciudadana en Bogotá haremos referencia a la acción pública desarrollada en este campo y consistente, por una parte, de las estrategias policiales definidas desde el nivel nacional, en segundo lugar, a los programas públicos diseñados por la

²² Por ejemplo, el Concejo de Bogotá debatió la propuesta de entregar la seguridad de la ciudad a un cuerpo especializado del Ejército Nacional (El Tiempo, 24 de junio de 1994). En 1994, algunos sectores de oposición impulsaron la revocatoria del entonces alcalde Jaime Castro (1992-1994), entre otras razones, por los altos índices de inseguridad urbana (Semana, 17 de enero de 1994; El Tiempo, 29 de mayo de 1994).

Alcaldía Mayor, y finalmente, estudiaremos el desarrollo de los programas en el nivel suburbano, en las localidades de Bogotá y dan cuenta de la implementación misma de las estrategias.

1. NIVEL MACRO: LAS ESTRATEGIAS DE LA POLICÍA NACIONAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ

Como se ha expuesto, un elemento central dentro de las estrategias de seguridad ciudadana promovidas desde el Gobierno Nacional ha sido el fortalecimiento de la Policía Nacional, tanto en hombres como en recursos. En este contexto, la Policía ha experimentado una serie de reformas organizacionales y operativas orientadas no solo a aumentar su capacidad de disuasión y control, sino también a mejorar su relación con las comunidades. Siguiendo modelos desarrollados por las policías anglosajonas durante la década de 1980, la Policía Nacional adoptó programas de ‘vigilancia comunitaria’ y de ‘vigilancia por puntos calientes’ para garantizar la seguridad ciudadana en áreas urbanas, siendo Bogotá el epicentro de su implementación. Estas reformas fueron desarrolladas con un alto grado de autonomía por parte de la Policía Nacional, con una intervención o supervisión apenas limitada por parte de otros organismos públicos (cfr. Casas, 2005).

Los programas comunitarios

El término de policía comunitaria hace referencia a aquellos programas orientados a mejorar la legitimidad de la policía promoviendo una mayor proximidad con los ciudadanos²³. Wood y Shearing (2011) destacan que este tipo de estrategias comunitarias refuerzan una relación paternalista de la policía sobre la comunidad, buscando reposicionar las relaciones físicas y simbólicas —confianza e identificación— entre ambas instancias (p. 55). En este sentido, el Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, diseñado por la propia comandancia policial en 1995, estableció una serie de dispositivos para vincular a la ciudadanía en

²³ En Bogotá, el primer antecedente de un programa comunitario fue la instalación de los Centros de Atención Inmediata (CAI), con los que se buscó descentralizar y acercar el servicio de policía a las comunidades locales. De hecho, se instaba la participación de los habitantes del barrio en la construcción de las instalaciones físicas de los CAI (Ceballos y Martín, 2004).

tareas de seguridad y generar redes comunitarias de apoyo en las localidades, tales como los Frentes Locales de Seguridad (FLS), las Escuelas de Seguridad Local (ESL) y la Policía Cívica²⁴. Estos programas estuvieron inspirados en el modelo de vigilancia vecinal desarrollado en varias ciudades de Estados Unidos e Inglaterra²⁵ y consistieron básicamente en la organización de grupos de vecinos, lideradas por la unidad policial del sector, que desarrollaban acciones de vigilancia y prevención de los delitos en sus barrios. En Bogotá, el desarrollo de estos programas contó, entre 1995 y 2003, con un grande apoyo político y financiero de la Alcaldía Mayor²⁶.

En 1998, con el sustento de la administración distrital y de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) adoptó formalmente el programa de policía comunitaria²⁷. Este fue presentada como un ‘nuevo modelo preventivo y proactivo’ para abordar los problemas de inseguridad en los barrios de Bogotá que, a través de una mayor comunicación con las comunidades, le permitiera al policía identificar los factores potenciales de delincuencia y violencia (Policía Nacional de Colombia, 2000). En la práctica, sin embargo, no hubo un cambio del modelo de vigilancia y menos del 6% del personal policial de la ciudad fue asignado para servicios comunitarios. El programa consistió realmente en la organización de un grupo de policías, al interior de la MEBOG, encargado de coordinar los FLS y desarrollar actividades relacionadas con trabajo social con poblaciones vulnerables como menores, ancianos y habitantes de calle (Llorente, 2001, p. 14).

Si bien estos programas permitieron establecer una mayor interacción entre policías y comunidades locales, realmente no implicaron una forma de coproducción de la seguridad. En el caso de Bogotá, Casas (2005) señala que los dispositivos comunitarios estaban controlados en su totalidad por la Policía sin que ellos tuvieron ninguna connotación formal de supervisión y control ciudadano sobre

²⁴ Otros elementos de este programa estuvieron relacionados con la profesionalización del personal policial y la lucha contra la corrupción al interior de la institución.

²⁵ Nos referimos a los programas *Neighborhood Watches* –grupos de vecinos organizados para la vigilancia de sus barrios y edificios– y los *Beat Meetings* –reuniones regulares entre policías y comunidades para la identificación de las problemáticas locales de orden público y el seguimiento de las acciones– (Ruíz, Illera y Manrique, 2006, pp. 82-84).

²⁶ Según datos presentados por Llorente y Rivas (2005, p. 14), en 2003 existían más de 6.600 FLS en la ciudad.

²⁷ Las características esenciales de este modelo son, según el estudio de Skogan y Harnett para el caso de Chicago: (1) una organización descentralizada; (2) un patrullaje policial a pie que facilite la comunicación directa con los ciudadanos; (3) una orientación hacia la resolución de los problemas específicos de los territorios; y (4) la rendición de cuentas de los policías frente a las comunidades locales (Germain, 2008, p. 521).

la gestión policial, ni de participación ciudadana en la planeación de las acciones de seguridad. De tal forma, si bien la población local empezó a ser involucrada como fuente de información sobre las dinámicas de inseguridad en los barrios, no es evidente que estos constituyesen instrumentos de coproducción policía-comunidad de la seguridad ciudadana en Bogotá.

La vigilancia por puntos calientes

Desde finales de la década de 1990, la MEBOG empezó a implementar una estrategia operativa de ‘vigilancia por puntos calientes’ que consiste en la focalización de las acciones policiales en sectores de alta concentración de la actividad delictiva²⁸. En el año 2000, en coordinación con la Alcaldía de Bogotá y la Cámara de Comercio, se puso en marcha el programa ‘Zonas Seguras’ mediante el cual se destinaron unidades adicionales de policía en los sectores comerciales de la ciudad donde se presentaban altos índices de hurtos. A pesar que la estrategia fue formalmente desmontada después de 2003, la Policía ha desarrollado, de forma recurrente, intervenciones focalizadas en zonas específicas de la ciudad, generalmente como respuesta inmediata ante eventos delincuenciales que despiertan el interés de la opinión pública (dada su despliegue mediático). De hecho, en el año 2011, la MEBOG empezó a implementar la estrategia de ‘gerencia por delitos’ que, además de la focalización por sectores, también estableció una focalización por tipo de delitos²⁹. En estos casos, sin embargo, las acciones no han sido coordinadas con las autoridades distritales y no pasan de ser medidas coyunturales, coloquialmente denominados ‘planes de

²⁸ La estrategia de vigilancia policial por puntos calientes (*Hot Spots Policing*) fue propuesta por los criminólogos estadounidenses D. Weisburd y A. Braga durante la década de 1990. Esta parte de la hipótesis según la cual el crimen se desarrolla de forma diferente dentro de los barrios, dependiendo de las características físicas y sociales de determinados bloques o calles. Así, la policía debe identificar, focalizar y desarrollar acciones diferenciales en los sectores donde se presentaban los mayores niveles de criminalidad. Dada la incapacidad de la policía para controlar la totalidad del territorio, esta estrategia, en teoría, permite priorizar los recursos policiales en los lugares donde realmente se necesitan (Braga, 2001).

²⁹ Según Acero (2015), la estrategia de “gerencia por delitos” consistió en una micro-gestión de la seguridad “que exigía a todos y a cada uno de los mandos y policías de la ciudad que redujeran la incidencia de cada tipo de delito, exigencia reforzada mediante un seguimiento diario, semanal y mensual [...] La estrategia [contemplaba] básicamente las siguientes acciones: [1] Concentración de los esfuerzos policiales en las localidades, barrios, calles, días y horas donde se presentaba la mayor cantidad de homicidios. [2] Aumento del número de policías dedicados a la vigilancia y a la investigación criminal en los sectores intervenidos. [3] Aumento de los puestos de control callejero, controles a establecimientos, requisas a ciudadanos, incautación de armas de fuego y de armas corto-punzantes. [4] Aumento del número de capturas [...] [5] Cambio de la rutina y los horarios de los policías en toda la ciudad, especialmente en las localidades intervenidas. Como el homicidio aumenta durante los fines de semana, se restringieron los permisos y salidas esos días. [6] Mayor cantidad de policías en las calles para mejorar la percepción de seguridad de los ciudadanos”.

choque’, sin mayor sostenibilidad en el tiempo. Una vez la euforia mediática pasa, la policía disminuye su intervención y las dinámicas delincuenciales reaparecen. Es el caso de los continuos operativos policiales desarrollados en sectores de alta concentración criminal como *El Bronx*³⁰ (cfr. Escobedo, Guio & Reyes, 2013; El Espectador, 7 de marzo de 2013).

Las intervenciones focalizadas han demostrado profundas debilidades debido a las insuficiencias institucionales y a los problemas de planeación. Como lo señala Ruíz (2016), la vigilancia por puntos calientes parte de identificar micro-territorios, es decir, sectores bien delimitados sobre los cuales se establece un estricto control policial³¹. No obstante, en Bogotá los territorios ‘priorizados’ son de gran extensión e incluso integran más de un barrio, donde los policías destinados son insuficientes para mantener un control efectivo y donde la articulación con otros organismos públicos para el desarrollo de programas complementarios es insuficiente.

Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes

En el año 2010, la Policía Nacional puso en funcionamiento el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) siguiendo el modelo policial implementado por los Carabineros de Chile. Esta estrategia combina elementos de la policía comunitaria y de la vigilancia por puntos calientes y consiste en una micro-gestión de la seguridad de un sector urbano delimitado, denominado cuadrante, el cual estaba bajo la responsabilidad de un grupo de policías conformado por, al menos, seis uniformados. El comandante de cada cuadrante debe desarrollar un diagnóstico de las problemáticas delincuenciales de su respectiva jurisdicción, planificar acciones focalizadas de acuerdo a sus particularidades, garantizar el patrullaje permanente y gestionar las relaciones con las respectivas comunidades (Policía Nacional, 2010; 2014).

³⁰ El Bronx es un sector del centro histórico de Bogotá, compuesto por apenas un par de cuadras, donde concurrían las organizaciones criminales con mayor control sobre el tráfico de drogas en la ciudad. La zona se caracterizaba por su alta actividad delictiva, la presencia de poblaciones habitantes de calle y drogodependientes, así como la limitada presencia estatal (cfr. Escobedo, 2013; Moreno, 2015; Perea & Rincón, 2014).

³¹ En París, por ejemplo, en las ‘Zonas Prioritarias de Seguridad’ se establece una vigilancia prioritaria en sectores de unas cuantas cuadras, en los cuales, además de las actividades de patrullaje policial, se desarrollan también intervenciones interinstitucionales de prevención social. Estas intervenciones preventivas se basan en los Contratos de Seguridad Local, suscritos entre la Prefectura de Policía (delegación del Ministerio del Interior en temas relacionados con la seguridad de la ciudad), la Alcaldía de París, la Alcaldía local del Distrito, los Tribunales de Justicia de París, la Cámara de Comercio del Distrito y diversos servicios sociales del orden municipal y nacional (educación, salud, promoción del trabajo juvenil, protección de infancia y adolescencia, entre otros) (cfr. Préfecture de Police, 2015).

En Bogotá, la vigilancia comunitaria por cuadrantes ha devenido en el modelo de operación policial en la ciudad³². Desde su puesta en marcha en el año 2000, la estrategia de cuadrantes ha contado con el apoyo logístico y financiero de las administraciones distritales; sin embargo, el Alcalde no tiene mayor injerencia en la definición de los cuadrantes o en la planificación de las operaciones. La corresponsabilidad del gobierno distrital se limita a la compra de vehículos y la entrega de equipos de comunicación.

2. NIVEL MESO: LOS PROGRAMAS DISTRITALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

La administración de Antanas Mockus (1995-1997) diseñó e implementó el primer programa distrital de seguridad ciudadana para Bogotá, con lo cual reivindicó las facultades contempladas en la Constitución Política (art. 315) como primera autoridad de policía en los municipios. En este sentido, es necesario destacar que la adopción del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993 brindó, al gobierno de la ciudad, un margen de autonomía financiera y permitió avanzar hacia el diseño de programas distritales de seguridad ciudadana, relativamente independientes de los lineamientos políticos del Gobierno Nacional de turno (cfr. Ceballos y Martin, 2004).

Antanas Mockus (1995-1997)

Mockus fue el primer alcalde de la ciudad en introducir la seguridad ciudadana como un tema específico dentro de su plan de gobierno, concibiéndola como un megaproyecto cuyo objetivo era el reducir la violencia, la cual era considerada como un impedimento para el desarrollo económico y social de la ciudad. La alcaldía partió del diagnóstico según el cual los altos niveles de violencia y delincuencia estaban directamente relacionados con la normalización y legitimación social de

³² En 2014, se hizo una actualización de la estrategia que pasó a denominarse Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y empezó a ser implementado en otras ciudades de Colombia.

ciertas formas de transgresión a las normas jurídicas y sociales³³. Por esta razón, la estrategia se fundamentó en la construcción de una ‘cultura ciudadana’, esto es, la promoción del cumplimiento voluntario de las normas de convivencia y el respeto de lo público³⁴. El Plan de Desarrollo Distrital 1995-1997, intitulado “Formar ciudad”, estableció como objetivo del programa de cultura ciudadana:

“Construir legalidad y moralidad mediante la política de cultura ciudadana, introduciendo formas de regulación individual y colectiva a través de la pedagogía y la comunicación [con el propósito de] fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y a la agresión, mediante la promoción del cumplimiento y respeto voluntario de la ley y las normas” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 1995, p. 8).

En este sentido, la estrategia de seguridad incluyó un importante componente de pedagogía para la no-violencia y la autorregulación de los comportamientos. Sin embargo, el megaproyecto dio prioridad también a instrumentos de autoridad mediante los cuales el gobierno de la ciudad pretendió regular los comportamientos de la sociedad, especialmente a través del fortalecimiento policial y restricciones administrativas de ciertas conductas ciudadanas (ver tabla 4). Estas medidas obedecían a un enfoque de prevención situacional puesto que estaban orientadas a aumentar la vigilancia y control sobre los espacios públicos y disminuir las oportunidades de generación de violencia.

³³ Según la filosofía de Mockus, el comportamiento de los individuos está regulado por tres mecanismos: ley, moral y cultura. La ley, es la forma legítima de regular los comportamientos individuales y establece unos mínimos básicos para facilitar la convivencia. La moral son las normas socialmente aprendidas que el individuo ha interiorizado. La cultura hace referencia a las prácticas sociales compartidas que regulan las acciones del conjunto. Cuando existe un divorcio entre ellos, entonces se produce una “aprobación moral y cultural de acciones ilegales, o bien, indiferencia o desaprobación cultural y moral hacia el cumplimiento de obligaciones legales”. Así, la hipótesis del alcalde era que en Colombia, y particularmente en Bogotá, este divorcio se manifestaba en altos niveles de violencia y delito, corrupción y la baja legitimidad de las instituciones públicas (Murrain & Ruíz, 2012, pp. 5-6).

³⁴ La cultura ciudadana fue definida como “un conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (Alcaldía Mayor, 1995, p. 3).

Tabla 4. “Formar ciudad”. Estrategias de seguridad ciudadana (1995-1997).

| Objetivo | Estrategias |
|---|---|
| Promoción de la Cultura ciudadana. | <ul style="list-style-type: none"> - Actualización de las normas convivencia social. - Restricciones a la venta y consumo de alcohol (‘Hora Zanahoria’) - Restricciones al porte de armas de fuego durante los fines de semana. - Campañas de desarme ciudadano. - Campañas pedagógicas para la prevención de la violencia (‘La vida es sagrada’, ‘Jornadas de vacunación contra la violencia en el hogar’) - Fomento de la resolución pacífica de los conflictos (‘Jornadas Re’). - Actividades culturales y artísticas. - Restricciones al uso de la pólvora. |
| Fortalecimiento de la MEBOG | <ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de vehículos y equipos de comunicación. - Adecuación de CAI. - Capacitación del personal policial. - Apoyo a la creación de los Frentes de Seguridad Local. |
| Desarrollo de la justicia de proximidad | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de casas de justicia, inspecciones de policía, comisarías de familias y centros de conciliación en las localidades de la ciudad. - Apoyo a unidades de la Fiscalía General de la Nación. |
| Modernización institucional | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Convivencia de la Secretaría Distrital de Gobierno. - Creación del Sistema - Implementación del Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana. |
| Organización del espacio público | <ul style="list-style-type: none"> - Manejo de la ocupación del espacio público. - Mejoramiento de alumbrado público. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor (1995).

Cerca del 35% del presupuesto del megaproyecto de seguridad ciudadana fue destinado al fortalecimiento de la MEBOG (Alcaldía Mayor., 1997, p. 64). En este sentido, se entendió que para mejorar la legitimidad del Estado, era necesario avanzar hacia una policía más eficaz en el control de la delincuencia, pero también más cercana con el ciudadano. En esto la estrategia de seguridad de la Alcaldía coincidió con el programa de Transformación Cultural que había iniciado la Policía Nacional en 1995. A través del Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS), la administración distrital no solo apoyó la renovación del parque automotor y de los equipos de comunicaciones de la MEBOG, sino también la cualificación del personal en temas técnicos (vigilancia e investigación) y relacionados con derechos humanos, educación cívica y mediación de conflictos (Alcaldía Mayor, 1995).

Para promover el acercamiento con las comunidades locales y la corresponsabilidad ciudadana en la prevención de la delincuencia en los barrios, la Alcaldía financió la creación masiva de los FLS en la ciudad. Según datos de Llorente y Rivas (2005), cerca de 2.000 FLS fueron creados en la ciudad entre 1996 y 1998 (p. 13).

El segundo instrumento importante dentro de la estrategia de seguridad ciudadana de Mockus fueron las restricciones a la venta y consumo de alcohol y al porte de armas de fuego³⁵. Así, en diciembre de 1995, la administración distrital decretó la ‘Hora Zanahoria’ mediante la cual se restringió el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de alcohol (bares, discotecas, licoreras, etc.). El objetivo de la medida fue reducir la injerencia del alcohol en el número de muertes violentas (homicidios, accidentes de tránsito) en la ciudad.

En materia de control de las armas de fuego, el alcalde sancionó en 1996 el ‘Plan Desarme’ con el objetivo de prohibir su porte en espacios públicos³⁶. La medida suscitó grandes controversias entre la administración distrital y el Gobierno Nacional, lo cual evidenció los límites de las competencias del Alcalde en materia de seguridad ciudadana. En efecto, el Decreto 2535 de 1993 estableció que el Ministerio de Defensa es la entidad competente para regular la tenencia y porte de las armas de fuego en todo el territorio nacional, y que solo las autoridades militares tienen la facultad de decidir, por motivos de orden público, la prohibición de las mismas. Así, el Ministerio de Defensa no solo se opuso a las restricciones propuestas por Mockus, sino que las suspendió de facto³⁷. En la práctica, esta medida solo se aplicó de forma transitoria e intermitente –durante fines de semana y días festivos en períodos determinados– (Llorente & Rivas, 2005).

Finalmente, la administración Mockus avanzó hacia una institucionalización de la seguridad ciudadana al crear organismos encargados específicamente de la gestión de programas de seguridad. Este es el caso de la Subsecretaria de Seguridad Ciudadana y Convivencia de la Secretaria Distrital de Gobierno, creada en 1997 con el propósito de formular, coordinar y hacer seguimiento a la política de seguridad en Bogotá. Por otra parte, con el apoyo técnico y financiero del BID, se creó en 1995 el Sistema Unificado de Información de la Violencia y la Delincuencia con el objetivo de sistematizar y analizar, desde un enfoque epidemiológico, la información

³⁵ Según Casas y González (2005), estas restricciones partían del supuesto de que “las armas y el alcohol se constitúan en un problema al estar en manos de una sociedad carente de mecanismos de autorregulación y de regulación colectiva” (p. 266).

³⁶ El Plan Desarme también incluyó campañas de cultura ciudadana para promover el desarme ciudadano de forma voluntaria.

³⁷ Una de las razones aducidas por las autoridades militares para oponerse a una restricción total de las armas de fuego fue la afectación de la medida sobre las armas con salvoconducto y, por consiguiente, la limitación de las posibilidades de autodefensa de las personas (Llorente & Rivas, 2005, p. 11; Silva, 2008, p. 57; El Tiempo, 18 de marzo de 1997).

respectiva para utilizarla como insumo en la identificación de factores de riesgo y la toma de decisiones. Con base en la información del SUIVD se diseñaron las medidas de control del alcohol y de las armas de fuego (Rivas, 2005, pp. 125-126).

Enrique Peñalosa (1998 - 2000)

Durante la administración de Peñalosa, si bien no hubo una ruptura fundamental con el enfoque de la cultura ciudadana de Mockus, la seguridad se centró especialmente en la prevención situacional. Para “prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos”, el Plan de Desarrollo Distrital 1998-2000, “Por la Bogotá que queremos”, señaló la necesidad de mejorar y regular el espacio público, fortalecer la capacidad de control policial, prevenir cualquier forma de desorden público y avanzar en la regeneración de la relación policía-comunidad (ver tabla 5) (Alcaldía Mayor, 1998, p. 24).

Tabla 5. “Por la Bogotá que queremos”. Estrategias de Seguridad (1998-2000)

| Programa | Objetivo | Estrategias |
|--|--|---|
| Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana. | <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la gestión distrital en el manejo de la seguridad. - Mejorar la calidad del servicio de la Policía y elevar el impacto de sus acciones. - Fortalecer la infraestructura carcelaria de la ciudad. | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer del Consejo Distrital de Seguridad. - Mejorar de la capacidad operativa de la MEBOG. Promover el incremento de su pie de fuerza. - Promover la formación integral de los policías (medio ambiente, derechos humanos, violencia intrafamiliar, conciliación de conflictos, etc.). - Mejorar la Cárcel Distrital. Construir centros de recepción para menores y de reclusión transitoria para infractores. - Fortalecer los sistemas de información sobre la violencia y la delincuencia en la ciudad. |
| Acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía. | <ul style="list-style-type: none"> - Consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía. | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los Frentes Locales de Seguridad. - Campañas masivas de control y desestímulo del porte de armas de fuego. - Facilitar y promover la denuncia. |
| Promoción de la solidaridad y el compromiso para la convivencia ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> - Reducir la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la discriminación contra la mujer y la violación de los derechos humanos. - Generar espacios para la convivencia. | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las alcaldías locales, las comisarías de familia y los centros de conciliación. - Promover la cultura y la autorregulación ciudadana. - Prevenir el consumo de drogas. - Fomentar el buen uso del espacio público y la gestión ambiental. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor (1998).

La estrategia de seguridad ciudadana de esta administración estuvo inspirada en el modelo de las *ventanas rotas* que estaba siendo implementado, desde mediados de la década de 1990, en la

ciudad de Nueva York³⁸. Desde esta perspectiva, el Plan de Desarrollo especificó que “el desorden en la ciudad y la falta de respeto de las normas elementales de convivencia crean ambientes fértiles para la realización de delitos mayores” (Alcaldía Mayor, 1998, p. 24). Así, la estrategia se fundamentó en la organización y regulación del espacio público y en una pretendida ‘tolerancia cero’ frente a delitos e infracciones menores.

Un elemento fundamental fue entonces el incremento de las capacidades de control y sanción por parte de las autoridades públicas de la ciudad. De tal forma, se incrementó el apoyo financiero y logístico para el fortalecimiento operacional de la MEBOG. Más de 132.400 millones de pesos en el mejoramiento de la movilidad y las comunicaciones, la construcción y adecuación de los CAI, la adquisición de equipos de inteligencia e investigación criminal y la ampliación de los FLS (cfr. Alcaldía Mayor, 2001a). Además, en coordinación con la comandancia de la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá, se diseñó y desarrolló el programa de *policía comunitaria*. La Alcaldía financió convenios académicos con la *Geralitat* de Cataluña para la formación de policías en el modelo de policía de proximidad desarrollado por los Mozos de Escuadra de Barcelona (Ruíz, 2009, p. 103).

También en coordinación con la Policía en la ciudad y la Cámara de Comercio, la administración distrital promovió el programa de ‘Zonas Seguras’, mediante el cual se definieron doce sectores de la ciudad caracterizados por una grande actividad comercial y una alta concentración de delitos contra la propiedad, violación a las normas de convivencia e invasión del espacio público (vendedores ambulantes), frente a los que se trazó una estrategia prioritaria y focalizada de vigilancia policial. Estas ‘Zonas Seguras’ fueron denominadas cuadrantes, y contaron con un grupo fijo de vigilancia conformado por nueve policías, equipados con dos patrullas y una motocicleta, además de un puesto móvil para la recepción de denuncias (Ceballos & Martin, 2004).

En esta administración se inició una nueva etapa de vigilancia tecnológica en la ciudad gracias a la instalación de cámaras de video en las calles y la adecuación del Centro Automático de Despacho

³⁸ Como se señaló anteriormente, la hipótesis central de este modelo es que en las “zonas públicas desordenadas, invadidas y carentes de iluminación y otra infraestructura pública, son espacios fértiles para la criminalidad. [Por el contrario] en espacios públicos ordenados y amables, la criminalidad se reduce sensiblemente” (Ceballos & Martin, 2004, p. 160).

(CAD) (cfr. Alcaldía Mayor, 2001a). Adicionalmente, con el apoyo financiero del BID, se fortaleció el Sistema Unificado de Información de la Violencia y la Delincuencia, pretendiendo así seguir el ejemplo del sistema *Compsait* de New York. El propósito era mejorar la sistematización de datos, la elaboración de cartografías de la delincuencia para la identificación de zonas críticas, así como la planificación y evaluación de las intervenciones.

Asimismo, esta administración promovió una “sofisticación de los establecimientos de sanción a cargo del Distrito” (Franco, 2013, p. 88). En 1999 se inició la adecuación de la Cárcel Distrital con el objetivo de ampliar su capacidad y mejorar la resocialización de los reclusos mediante programas de formación laboral. Por otra parte, se construyó la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) en 2001 para la detención transitoria de delincuentes comunes capturados en flagrancia, así como de infractores de las normas de convivencia. Así, la UPJ fue concebida como una figura de prevención situacional del delito que, mediante la reclusión transitoria, pretendía evitar que los infractores ‘menores’ se involucraran en alteraciones mayores del orden público o en delitos más graves (Ceballos & Martin, 2004).

La recuperación del espacio público fue un eje transversal de la estrategia de seguridad ciudadana. Se trató de un macro proyecto de renovación urbana que buscaba resocializar el entorno, favorecer la convivencia ciudadana y avanzar en la superación de la marginación social³⁹. La Alcaldía desarrolló grandes intervenciones para la recuperación del espacio público, notablemente en sectores deprimidos de la ciudad donde coexistían tramas de criminalidad, ocupación ilegal de los territorios y pobreza y exclusión social.

La principal intervención de este tipo fue aquella de *El Cartucho*, un sector enclavado en pleno centro de la ciudad habitado por unas 10.000 personas en condiciones de indigencia y que se encontraba bajo control de grupos criminales dedicados principalmente a la comercialización de alucinógenos (Jiménez, 21 de diciembre de 2003). *El Cartucho* fue demolido totalmente y en su

³⁹ El Plan de Desarrollo hace referencia a la construcción de infraestructura pública (calles, acueductos, alcantarillados, parques públicos), así como infraestructura social relacionada con la prestación de servicios sociales de salud, educación y bienestar social en sectores marginales de la ciudad (Alcaldía Mayor, 1998b).

lugar se construyó un gran parque público⁴⁰. Intervenciones similares fueron adelantadas en la Plaza de San Victorino y la Plaza España, sectores ocupados por vendedores ambulantes y habitantes de calle y que evidenciaban una alta concentración delictiva, en tanto que se dio inicio a la construcción del sistema de transporte masivo *Transmilenio* por la Avenida Caracas (Llorente & Rivas, 2005). De esta forma, programas de renovación urbana fueron incluidos dentro de una política de prevención situacional de control de los desórdenes públicos y la delincuencia.

Para resocializar a los habitantes de calle y a jóvenes en situación de pandillismo, la Alcaldía de Peñalosa implementó los que podrían considerarse como los primeros programas de prevención social. Así, la prevención de la violencia incluyó no solo comportamientos y situaciones, sino también sectores poblacionales determinados. En 1998, se creó el programa ‘Misión Bogotá’ que integró a poblaciones en riesgo en tareas de promoción de la convivencia ciudadana y generación de espacios de orden (Ceballos & Martin, 2004, p. 358). El programa fomentó la inserción laboral, a título de ‘guías cívicos’, de jóvenes desescolarizados y desempleados, habitantes de calle, trabajadoras sexuales, recicladores, desplazados de la violencia, madres desempleadas cabezas de familiar, entre otros (Llorente & Rivas, 2005). Como lo señala Acero (2005), la idea de resocialización de ‘Misión Bogotá’ era que “quien haya sido en el pasado un transgresor menor de la convivencia, ahora fuera un promotor del respeto de las normas y el cuidado por la ciudad” (p. 194). De forma paralela, se fortaleció la labor del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y del Instituto Distrital de Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) para adelantar procesos de reintegración social de habitantes de calle, consumidores de droga y jóvenes pandilleros. Las actividades de estas entidades se concentraron en sectores deprimidos de la ciudad, y consistieron en programas de alimentación, salud, aseo, educación e inserción laboral (cfr. Ceballos & Martin, 2004, p. 445-450). De esta forma, se da inicio a una tendencia de inserción de lo social en el sector seguridad, involucrando organismos con misionalidades diferentes a la seguridad en acciones de prevención de la violencia.

⁴⁰ Según Ingrid Morris, el costo total de la reconstrucción del *Cartucho* fue cercano a 29 millones de dólares, incluyendo programas sociales de asistencia a los habitantes de la zona (Ardila, 8 de diciembre de 2011).

Antanas Mockus (2001-2003)

En el año 2000, Mockus fue elegido por segunda vez como Alcalde de Bogotá, dando continuidad, en términos generales, a los dispositivos de prevención situacional desarrolladas durante la administración anterior. El Plan de Desarrollo, titulado “Bogotá: para vivir todos del mismo lado”, incluyó el programa “Vida Sagrada” como eje de la estrategia distrital de seguridad ciudadana, con el objetivo de “generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan con sus deberes y confíen en la justicia y el buen uso de la fuerza por parte del Estado” (Alcaldía Mayor, 2001b, p. 9). En la línea de “construir sobre lo construido”, esta administración dio continuidad al fortalecimiento operacional de la MEBOG, el apoyo a los FLS, la instalación de cámaras de video-vigilancia⁴¹ y la estrategia de focalización policial en sectores especialmente afectados por la criminalidad⁴² (ver tabla 6).

Tabla 6. “Bogotá: para vivir todos del mismo lado”. Estrategias de seguridad 2001-2003.

| Programa | Estrategias |
|--|--|
| La vida es sagrada | <ul style="list-style-type: none"> - Promoción del desarme ciudadano. - Fortalecimiento operacional de la MEBOG. - Priorización de zonas críticas de deterioro social y urbano. - Fortalecimiento de mecanismos de atención de poblaciones en riesgo. - Fortalecimiento de los mecanismos de solución pacífica de conflictos. |
| Apreciar las normas y admirar lo bueno | <ul style="list-style-type: none"> - Formulación de un Nuevo Código de Policía para Bogotá - Fomento de la cultura ciudadana - Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor (2001b).

Si bien Mockus continuó con las intervenciones en zonas críticas iniciadas por Peñalosa, cabe destacar que amplió las medidas de prevención social de la violencia y la delincuencia en aquellos sectores⁴³. En este contexto, la administración distrital aumentó la oferta de programas sociales focalizados sobre grupos poblacionales en riesgo, particularmente habitantes de calle y consumidores de droga. A través del programa ‘Misión Bogotá’ de la Secretaría de Gobierno se continuó vinculando laboralmente a jóvenes en riesgo en actividades de promoción de la

⁴¹ Más de 130 cámaras de video fueron instaladas para monitorear la actividad delincuencia en la ciudad. Este proyecto contó con el apoyo del Gobierno Nacional (Semana, 9 de agosto de 2001).

⁴² Además de las 12 ‘Zonas Seguras’ establecidas durante la administración Peñalosa, durante la Alcaldía de Mockus se fijaron 16 nuevos sectores de vigilancia policial prioritaria (Ceballos & Martín, 2004, p. 359).

⁴³ Según un informe de la Revista Semana, durante su segunda administración, Mockus destinó cerca del 67% del presupuesto distrital a gasto social (Semana, 30 de noviembre de 2003).

convivencia, respeto de las normas y buen uso del espacio público. De forma complementaria, el IDIPRON y el DABS ampliaron su oferta de programas de escolarización, formación técnica para el trabajo, prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, especialmente orientados a habitantes de calle y jóvenes desescolarizados.

De forma conjunta, Mockus reposicionó el tema de la cultura ciudadana, que había sido subordinada durante la administración interior, como eje transversal de la acción pública en la ciudad. Con ello se exhortó a la corresponsabilidad ciudadana, el respeto de las normas y la autorregulación de los comportamientos como elementos necesarios en la gestión de la seguridad ciudadana. Al respecto, el proyecto prioritario fue la promulgación del Código de Policía de Bogotá el cual reglamentó una serie de actividades como el uso del espacio público, las protestas y manifestaciones públicas, las ventas ambulantes, la prostitución, entre otros. El Código tuvo la pretensión de brindar un marco legal a los programas de cultura ciudadana pues, si bien se basaba en principios de autorregulación y solidaridad, estableció asimismo sanciones formales para ciertos comportamientos que afectan la convivencia ciudadana (Ceballos & Martin, 2004). El impacto de este Código fue, sin embargo, bastante limitado dada la no formulación de un código nacional de policía (Silva, 2008). De nuevo, como en el caso del desarme, el alcance de los programas distritales de seguridad quedaron condicionados a las decisiones –o la falta de ellas– por parte del Estado central.

Dada la preocupación de Mockus por posicionar la seguridad y la convivencia ciudadana como un megaproyecto sostenible en el tiempo, a finales de su período de gobierno se formuló el ‘Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia’ (2003) como un instrumento de planificación de la gestión de la seguridad ciudadana (Franco, 2013). En este orden de ideas, el Plan buscó asegurar la continuidad del modelo de seguridad que se había venido desarrollando desde mediados de la década de 1990, a saber: fortalecimiento de la presencia policial (infraestructura, movilidad, equipos de comunicación), instalaciones de sanción (UPJ y Cárcel Distrital) y promoción de la resolución pacífica de conflictos (comisarías de familia y centros de conciliación).

Luis Eduardo Garzón (2004-2007).

En 2003, Luis Eduardo Garzón fue elegido como el primer Alcalde de Bogotá proveniente de un movimiento político de izquierda, el Polo Democrático Independiente. Garzón posicionó un discurso focalizado en los asuntos sociales y la necesidad de superar la pobreza y el hambre en la ciudad⁴⁴ (cfr. Gilbert & Garcés, 2008; Ronderos, 29 de septiembre de 2003). El nuevo alcalde mantuvo una retórica crítica frente respecto a las administraciones anteriores, a quienes acusaba de haber estado “más preocupados por las obras que por la gente” (Semana, 15 de diciembre de 2003). En este sentido, la seguridad ciudadana no fue un asunto prioritario dentro de la agenda de gobierno de Garzón, subordinada en todo caso al objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social⁴⁵. Esto evidenció un cambio discursivo importante: la violencia y la delincuencia ya no fueron comprendidas como la “simple” transgresión de la ley y de las normas de convivencia, sino como la expresión de un conflicto social estructural.

Dentro del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá sin indiferencia”, la seguridad ciudadana fue incluida dentro de un macro objetivo de reconciliación de la sociedad y construcción de una paz sostenible (cfr. Alcaldía Mayor, 2004, p. 58). Para esta administración, “la pobreza [...] el desempleo, la desesperanza, la exclusión, la carencia de vivienda digna y la falta de asistencia sanitaria [...] pueden ser detonantes de actitudes violentas en el espacio privado o motivaciones para delinquir en el espacio público” (Secretaría Distrital de Gobierno, 2007a, p. 23). En contraste con el enfoque militarista de la Política Nacional de Seguridad Democrática, la propuesta de seguridad del alcalde Garzón se centró en la prevención social de la violencia. La seguridad fue entonces abordada desde un enfoque ‘garantista’ de derechos cuyo propósito era generar el

⁴⁴ En efecto, pese a la importante ampliación en la cobertura de servicios sociales y públicos (salud, educación, acueducto y alcantarillado) durante las administraciones de Mockus y Peñalosa, en 2003 se estimaba que un 48% de la población de la ciudad (más de tres millones de personas) se encontraban todavía bajo la línea de pobreza (ingresos menores a 2 dólares diarios). El fenómeno de desplazamiento forzado interno, que se acentuó a finales de la década de 1990 con el escalamiento del conflicto interno armado, complejizó la situación social de la ciudad. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre 1999 y 2002, ingresaron a Bogotá 177.000 personas desplazadas por el conflicto armado interno, la mayoría de las cuales se asentaron en zonas con altos niveles de pobreza y marginación (citado por Ramos, Forero & Sánchez, 2003, pp. 23-24).

⁴⁵ El propósito central del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 fue la consolidación de una institucionalidad pública fuerte que garantizara la cobertura y suministro de bienes y servicios públicos, con prioridad en la provisión de mínimos vitales para la población más vulnerable. Se fundamentó en programas sociales orientados a la disminución de las desigualdades sociales, la satisfacción de las necesidades básicas y derechos sociales para los sectores más pobres de la ciudad, la promoción y protección de los derechos humanos (Alcaldía Mayor, 2004, pp. 19-26).

conjunto de condiciones necesarias para alcanzar una vida digna, el goce pleno de los derechos humanos, la convivencia democrática y el desarrollo humano sostenible.

A pesar de este cambio discursivo, una lectura preliminar del Plan de Desarrollo no indica una ruptura fundamental con las estrategias de seguridad desarrolladas por las administraciones precedentes (ver tabla 7). El artículo 17 del documento establece que,

Se propiciarán acciones tendientes a la prevención y el control de la violencia y la delincuencia y a la conservación del orden público en la ciudad, en el marco del respeto a los derechos fundamentales. [Se] fortalecerá la capacidad de los organismos civiles y de la Fuerza Pública a fin de lograr el ambiente de convivencia social requerido para que los ciudadanos puedan realizar el ejercicio público y privado de todas las libertades previstas en el orden constitucional y para garantizar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de las personas (Alcaldía Mayor, 2004, pp. 19-20)

Tabla 7. “Bogotá sin indiferencia”. Estrategias de seguridad ciudadana (2004-2007).

| Programa | Estrategias |
|--|--|
| Atención integral de violencia, delincuencia y orden público | <ul style="list-style-type: none"> - Construcción y adecuación de instalaciones policiales. - Adquisición de vehículos, equipos de inteligencia, investigación judicial y comunicaciones para la MEBOG y la Fiscalía General de la Nación. - Capacitación del personal policial de la ciudad. - Fortalecimiento del SUIVD. - Fortalecimiento del número de emergencia 123. - Fortalecimiento del programa Misión Bogotá. - Fortalecimiento de los Frentes Locales de Seguridad⁴⁶. - Atención a niños y adolescentes contraventores e infractores de la ley penal. - Promoción del desarme ciudadano. Campaña “Desarmarte es amarte”. |
| Gestión pacífica de conflictos | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los mecanismos de resolución pacíficos de conflictos y de justicia comunitaria. - Aplicación y divulgación del Código de Policía. - Fomentar los valores propios de una cultura de la paz, la no violencia y la solidaridad, como fundamento de la reconciliación ciudadana. |
| Derechos Humanos. | <ul style="list-style-type: none"> - Observatorio de Derechos Humanos. - Escuela de Derechos Humanos y de Participación para los Jóvenes. - Protección de los grupos étnicos de la ciudad. - Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor (2004; 2007b).

Así, el fortalecimiento operacional de la MEBOG continuó siendo la principal acción para la atención de las problemáticas de violencia y delincuencia en la ciudad⁴⁷. Entre tanto, se dio

⁴⁶ Según un informe de la Cámara de Comercio de Bogotá (2006), en 2006 existían 9.686 FSL pero sólo un 10% de ellos mantenían reuniones mensuales con las autoridades.

continuidad a una serie de programas de promoción de la convivencia ciudadana como el apoyo a la justicia de proximidad (centros de conciliación y comisarías de familia, centros de convivencia), las campañas de desarme ciudadano y de resistencia civil frente a la violencia⁴⁸.

Entre tanto, se promovieron ‘Pactos de Seguridad y Convivencia’ para promover la participación de sectores organizados de la sociedad civil en la prevención y atención de problemáticas de delincuencia en la ciudad. Su propósito no era otro que consolidar una red de cooperantes de la Policía. Según el Observatorio de Seguridad Ciudadana (2014), esta iniciativa generó sinergias positivas para el tratamiento de algunas problemáticas de inseguridad que afectaban a ciertos sectores gremiales como taxistas, comerciantes o el sector bancario.

En la línea de ‘lo social’, los principales dispositivos estuvieron relacionados con esquemas de atención humanitaria para los desplazados llegados a la ciudad. En esta línea, el programa ‘Raíces Nuevas’ de la Secretaría Distrital de Gobierno, el cual contó con el apoyo financiero de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia, tuvo como objetivo promover el desarrollo productivo, la generación de ingresos y el mejoramiento del hábitat para las familias desplazadas en sectores marginados de la ciudad (Alcaldía Mayor, 2007b). No obstante, las principales acciones de prevención social estuvieron relacionadas con programas coordinados por entidades con misionales distintas a la seguridad, como lo son la Secretaría de Integración Social (antes DABS), la Secretaría de Educación, el IDIPRON, el Instituto para la Promoción de la Economía Solidaria (IPES)⁴⁹, entre otros.

⁴⁷ De hecho, los recursos para este propósito fueron incrementados con relación a las administraciones anteriores. Cerca de la mitad de todo el presupuesto del eje reconciliación fueron asignados para mejorar la presencia y operatividad de la MEBOG (Alcaldía Mayor, 2007b).

⁴⁸ Cabe destacar, sin embargo, que encontramos críticas frente a la forma como se abordó el tema de la convivencia durante la administración Garzón. Para Silva (2008), Garzón abandonó la referencia al cumplimiento de los deberes ciudadanos y la autorregulación de los comportamientos, elementos que constituían la base de los programas de cultura ciudadana de las administraciones anteriores. Según la autora, “Garzón fomentó una visión paternalista y populista del Estado, en la cual éste entrega bienes públicos a los ciudadanos sin promover la responsabilidad que ellos deben tener en su construcción” (p. 148).

⁴⁹ El programa Misión Bogotá, que antes era liderado por la Secretaría de Gobierno (encargada de los asuntos de seguridad), pasó a ser coordinado por el IPES. El programa fue reestructurado buscando hacer mayor énfasis en la formación para el trabajo y la inserción laboral de jóvenes mayores de 18 años con bajos niveles de escolaridad (Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

En este sentido, el Distrito impulsó iniciativas de inclusión social y económica de grupos considerados considerados en riesgo de involucrarse en situaciones de violencia y delincuencia (integrantes de pandillas, habitantes de calle, consumidores de droga, trabajadores sexuales, vendedores ambulantes⁵⁰, entre otros), así como el mejoramiento del bienestar social de las poblaciones de barrios marginales de la ciudad (comedores comunitarios, ampliación de cupos educativos, construcción de obras públicas). De esta forma, lo social se consolida como parte fundamental de la estrategia distrital de prevención de la violencia. En efecto, esta administración concibió que la “política social [fuese] en sí misma una política de seguridad” (Secretaría Distrital de Gobierno, 2007a, p. 27). Sin embargo, no se evidenció complementariedad de estos programas con aquellas actividades de control de la delincuencia desarrolladas por la Policía.

Samuel Moreno Rojas (2008-2011)

El Alcalde Samuel Moreno Rojas, también proveniente del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo, mantuvo el enfoque social que venía siendo desarrollado por la administración anterior. En términos generales, el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, titulado “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, estableció los propósitos fundamentales de promover la solidaridad y la inclusión social, fomentar el desarrollo humano a través de una mejor calidad de vida y la erradicación de la pobreza en la ciudad, y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos (Alcaldía Mayor, 2008, pp. 22-23). En el campo de la seguridad ciudadana se mantuvo, en líneas generales, el enfoque de las intervenciones que ya venían siendo implementadas (ver tabla 8).

El principal programa en este sentido fue ‘Bogotá Segura y Humana’, cuyo presupuesto estuvo mayormente destinado al fortalecimiento operacional de la MEBOG (Alcaldía Mayor, 2011). De hecho, la Alcaldía, si bien no participó en el diseño del Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la MEBOG, sí financió la compra de motos y equipos de comunicación para la implementación de la estrategia (Caracol Radio, 15 de febrero de 2010). Asimismo, mediante un convenio entre el Distrito y la Policía Nacional, se creó en 2010 la Escuela de Policía de la

⁵⁰ Los programas de protección del espacio público se centraron, más que en la recuperación de otrora, en la concertación y reubicación de los vendedores ambulantes. En este sentido, Garzón recibió críticas porque en la lógica de concertar, se produjo una reocupación irregular del espacio público por parte de vendedores ambulantes, especialmente en el centro de la ciudad (Semana, 9 de mayo de 2004; 27 de junio de 2004).

Metropolitana de Bogotá (ESMEB) con el objetivo de formar policías para la seguridad en la ciudad. Con el establecimiento de esta Escuela se le dio un carácter especializado al servicio de policía en Bogotá de acuerdo a las condiciones urbanas particulares. El Distrito también apoyó la dotación operacional y logística de la Fiscalía General de la Nación y del Ejército Nacional en la ciudad.

Tabla 8. “Bogotá Positiva”. Estrategias de seguridad ciudadana.

| Programa | Objetivo | Proyectos |
|---------------------------------------|--|---|
| Bogotá Segura y Humana. | Brindar las condiciones para que la ciudadanía desarrolle su proyecto de vida, garantizando el libre ejercicio de los derechos y el goce de un entorno seguro y socialmente justo. | <ul style="list-style-type: none"> - Prevención de los conflictos urbanos, las violencias y el delito. - Intervención en 31 zonas críticas en seguridad y convivencia. - Fortalecimiento de la MEBOG. - Fortalecimiento del Sistema Distrital de Justicia (unidades de mediación y conciliación, Casas de Justicia, adecuación de los establecimientos carcelarios del Distrito, mejoramiento de los mecanismos de atención a menores infractores de la ley penal). - Creación del Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACS, antes SUIVD). - Vida sagrada y desarme. - Fortalecimiento del Sistema integrado de video-vigilancia para Bogotá. |
| Amor por Bogotá. | Promover la convivencia ciudadana, solidaridad y respeto por las diferencias. Crear un sentido de pertenencia e identidad por Bogotá y fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones públicas. | <ul style="list-style-type: none"> - Cultura para la convivencia y la solidaridad ciudadana. - Autorregulación y corresponsabilidad ciudadana. - Pactos sectoriales de seguridad. - Rumba segura (reformas a la reglamentación de funcionamiento de establecimientos de diversión, bares y discotecas, etc.). |
| Construcción de paz y reconciliación. | Generar condiciones que permitan construir paz, promoviendo la solución pacífica de conflictos, la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y la población desplazada y la integración de excombatientes sin discriminación alguna. | <ul style="list-style-type: none"> - Promoción y garantía de Derechos Humanos. - Atención al proceso de desmovilización y reintegración. - Atención a la población desplazada. - Apoyo a procesos de paz. - Paz y desarrollo en la región capital. - Promoción de la convivencia, la democracia, la participación, la interculturalidad y la equidad de género en los colegios⁵¹. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor (2008).

⁵¹ En este aspecto, cabe destacar la implementación en 2010 del Observatorio de Convivencia Escolar, a cargo de la Secretaría Distrital de Educación, mediante el cual se pretendió desarrollar un sistema de información sobre las situaciones en los colegios públicos (al interior de estos, así como en los contextos familiares y comunales de los estudiantes) que afectan el clima y la convivencia escolar o que vulneran los derechos de los niños y los jóvenes (Ávila, 2013, p. 29).

La propuesta central de la estrategia de seguridad fueron las intervenciones focalizadas en zonas críticas. Si bien durante las alcaldías de Peñalosa y Mockus se desarrolló el programa de vigilancia policial prioritaria ‘Zonas Seguras’, la estrategia de Moreno, llamada ‘Zonas de Atención Integral de Seguridad y Convivencia (ZAISC)’, contempló en su diseño, además del patrullaje policial focalizado, una ‘gestión social integral’ en 31 sectores críticos de la ciudad con alta concentración de homicidios y conflictividades sociales (Quevedo, 8 de enero de 2009). El programa, liderado por la Secretaría de Gobierno, tuvo como objetivo mejorar los entornos sociales y físicos de los sectores priorizados a través de intervenciones de prevención social y desarrollo humano, mejoramiento urbano, promoción de la convivencia y, finalmente, fortalecimiento de la presencia y actuación policial en los territorios (Ramírez, 2014). Ello demandó la coordinación de diversas entidades del Distrito, la Policía y otros organismos nacionales (SENA, Defensoría del Pueblo) y organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo y apoyo de las actividades planteadas. Sin embargo, la Policía no participó ni activa ni efectivamente en el desarrollo del programa, con lo cual este terminó limitándose solo a las acciones de gestión social y promoción de la convivencia desarrolladas por las entidades distritales (cfr. Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2014, p. 20).

Con el mismo enfoque de priorización de los sectores marginados con altos índices de conflictividad social, la administración distrital desarrolló el programa ‘Sur de Convivencia’, con recursos de cooperación internacional del Gobierno de Alemania. Este programa tuvo como objetivo mejorar las condiciones de convivencia y seguridad a través de la implementación de programas sociales e inversiones en infraestructura comunitaria y espacios públicos, en sectores específicos de las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe (Castillo, 2010). Este programa fue la segunda fase de un programa denominado ‘Sur con Bogotá’, el cual estaba siendo desarrollado desde el año 2000 el cual tenía por el objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores priorizados mediante el desarrollo de infraestructuras públicas y comunitarias (cfr. Romero, 2003; Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, 2006). La administración de Moreno Rojas, no obstante, incluyó en el programa objetivos específicamente relacionados con la prevención de la violencia y la reducción de las oportunidades para la comisión de delitos. El hecho que haya sido un programa coordinado por la Secretaría Distrital de Hábitat, además de no contemplar ningún tipo de intervención por parte de la Policía u otro organismo de seguridad, evidencia la pérdida de especificidad del “sector seguridad” y la progresiva securitización de la política social del Distrito.

Gustavo Petro (2012-2015).

El siguiente Alcalde en asumir el Gobierno Distrital fue Gustavo Petro, político proveniente del Movimiento Progresista y antiguo militante de la guerrilla M-19, quien radicalizó el discurso de las causas estructurales de la violencia. Petro fundamentó su estrategia de seguridad en el discurso de la seguridad humana a partir de la hipótesis según la cual, una mejor calidad de vida de las poblaciones marginadas de la ciudad reducía los riesgos de reproducción de la violencia. Así, el objetivo principal del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2015 fue “mejorar el desarrollo humano de la ciudad [a través de] la reducción de todas las formas de segregación social, el restablecimiento de derechos de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad socioeconómica y la protección de los derechos humanos” (Alcaldía Mayor, 2012, art. 2, p. 19). Así, la seguridad fue considerada como una variable dependiente de la lucha contra la exclusión social. En palabras del propio alcalde: “a los bogotanos no se les puede garantizar seguridad si no hay inclusión social, es decir, un mecanismo que combata la desigualdad en la capital” (Alcaldía de Bogotá, 23 de noviembre de 2015).

Antes que acciones específicamente orientadas al control de la delincuencia, la Alcaldía de Petro reforzó el componente de prevención social de la violencia basado en programas asistenciales para mejorar el bienestar de los sectores marginados de la ciudad y transformar las condiciones de exclusión social⁵². En el Plan de Desarrollo, titulado “Bogotá Humana”, la seguridad ciudadana fue abordada a partir de dos programas (ver tabla 9). El primero orientado a generar ‘territorios de vida y paz’ con un mayor bienestar para las poblaciones especialmente vulnerables; el segundo encaminado a fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas para atender las demandas de seguridad por parte de la ciudadanía⁵³.

⁵² Entre otros dispositivos se contemplan subsidios, construcción de comedores comunitarios, ampliación de la cobertura de educación y salud pública, jardines infantiles, albergues y centros de acogida para habitantes de calle, prevención y tratamiento de la drogadicción (cfr. Alcaldía Mayor, 2012).

⁵³ El Plan de Desarrollo contiene asimismo los programas “Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas” relacionado con la atención humanitaria a las víctimas del conflicto armado, y “Bogotá Humana, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos” que involucra medidas para la protección de los líderes comunales, la prevención de la violencia intrafamiliar, el desarrollo de la justicia de proximidad y la atención de jóvenes en conflicto con la ley penal” (Alcaldía Mayor, 2012, p. 302).

Tabla 9. “Bogotá Humana”. Acciones para garantizar la seguridad ciudadana.

| Programa | Objetivo | Proyectos |
|---|---|--|
| Territorios de vida y paz con prevención del delito | Superar condiciones reales y percibidas relativas a la seguridad, que afectan directamente a poblaciones y territorios, limitando su acceso a oportunidades y generando círculos perversos de segregación, exclusión e inseguridad. | <ul style="list-style-type: none"> - Territorios protectores de vida. - Poblaciones libres de violencia y delito. - Convivencia y seguridad para la construcción de una ciudad humana. - Dignificación de las personas privadas de la libertad. - Programa de atención al proceso de reintegración de la población desmovilizada. |
| Fortalecimiento de la seguridad ciudadana | Fortalecer la capacidad de las autoridades distritales y locales para implementar acciones integrales y transversales de prevención de los delitos, la violencia y las conflictividades. | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana como entidad distrital encargada de la generación y coordinación de la política de seguridad ciudadana. - Mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y la convivencia. - Fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias - NUSE 123. - Fortalecimiento del CEACS. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Mayor (2012).

Si bien la administración distrital continuó brindado apoyo financiero para la operatividad de la Policía en la ciudad, la prevención social fue el pivote de la estrategia distrital de seguridad durante este período. En este sentido, el programa “Territorios de vida y paz con prevención del delito” se convirtió, a partir de 2012, en el principal dispositivo distrital de prevención de la violencia. Este consistió en intervenciones sociales con enfoque diferencial, centrándose en los territorios y en las poblaciones, antes que en los fenómenos delincuenciales, motivo por el cual no se contempló un componente policial (cfr. Duque, 2015). El programa se desarrolló en los 100 sectores (cuadrantes) con mayores niveles de homicidios y lesiones personales, donde se establecieron intervenciones orientadas a mejorar la infraestructura comunitaria, promover la convivencia pacífica y el desarme ciudadano⁵⁴, fomentar la escolarización, generar empleo y fortalecer el tejido social (Secretaría Distrital de Gobierno, s.f.). El programa dio continuidad a la estrategia de focalización contenida en programas como ‘Zonas de Atención Integral’ y ‘Sur de Convivencia’, estableciendo acciones integrales para la atención y protección de poblaciones discriminadas y vulnerables, en territorios históricamente identificados como peligrosos e inseguros⁵⁵.

⁵⁴ Cabe destacar que la administración de Gustavo Petro promovió activamente la restricción al porte de armas de fuego. La medida fue adoptada de manera temporal e intermitente y, en todo caso, condicionada a la aprobación del Ministerio de Defensa.

⁵⁵ ‘Territorios de vida y paz’ se articuló con el programa ‘Sur de Convivencia’ que venía siendo desarrollado. El programa se desarrolló principalmente en sectores de las localidades de Suba, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe (cfr. Secretaría Distrital de Gobierno, s.f.).

El programa parte del supuesto que la violencia limita el acceso a oportunidades de las poblaciones vulnerables y reproduce dinámicas de segregación, exclusión e inseguridad. Así, diversas entidades distritales fueron comprometidas en el desarrollo de proyectos de inclusión social de los individuos en riesgo de involucrarse en actividades delictivas. De forma complementaria a ‘Misión Bogotá’ del IPES, se creó el programa ‘Jóvenes en Paz’ que se constituyó en el principal dispositivo de inclusión social para jóvenes menores de 28 años, en sectores vulnerables, por lo general expulsados del sistema educativo y con antecedentes judiciales⁵⁶. Este programa marcó un importante avance en materia de coordinación interinstitucional pues, aunque fue desarrollado por el IDIPRON, involucró también a las Secretarías Distritales de Gobierno, de Educación y de Integración Social. Una funcionaria de la Alcaldía de Fontibón explicó el funcionamiento del programa:

“Se hace acompañamiento social, médico y psicológico a muchachos vinculados con el consumo de alucinógenos. También se les vincula a programas deportivos y culturales. Los programas son voluntarios. Pero se busca integrarlos a proyectos productivos o de educación. El IDIPRON los ingresa a uno de colegios públicos de la localidad y a los comedores comunitarios. Generalmente se les entrega un incentivo económico para estudiar. Y por otro lado, la Alcaldía Local hace proyectos recreativos, deportivos y culturales con los muchachos de las pandillas y las barras de fútbol para generar convivencia. Sin embargo, encontramos que son muchachos resistentes a cualquier clase de intervención institucional” (Entrevista personal, 8 de octubre de 2015).

El Alcalde Gustavo Petro (6 de agosto de 2015), por su parte, señaló que:

“Por ahora podemos decir que en todas las zonas donde hay intervención de Jóvenes en Paz, el número de riñas, el número de lesiones personales y de homicidios ha disminuido. Lo que podemos decir es que esta sí es una propuesta de paz. Una propuesta de paz diferente porque se basa en educar y apoyar económicamente el sostenimiento del más excluido. Porque ha demostrado su eficacia, la presentaremos como la principal propuesta de la seguridad humana de Bogotá” (Discurso citado por Duque, 2015, p. 42).

⁵⁶ El programa ‘Jóvenes en paz’ consistió básicamente en un subsidio que le permitía a los jóvenes beneficiarios solventar sus gastos diarios. El apoyo económico está condicionado a la continuación de estudios básicos en la Escuela Pedagógica Integral del IDIPRON, o de estudios técnicos mediante programas de formación laboral del Sena. Además, los beneficiarios debían participar en proyecto de promoción de la convivencia ciudadana, cuidados medioambientales uso responsable de lo público, especialmente en Transmilenio (Duque, 2015).

Con este enfoque de inclusión social, la administración Petro buscó contrarrestar el consumo de drogas desde un enfoque de salud pública, iniciativa novedosa frente al enfoque policial con el que tradicionalmente se aborda la problemática. Siguiendo el modelo del programa canadiense *Insite*⁵⁷, el Distrito inauguró, en 2012, los Centros de Atención Móvil para Drogodependientes (CAMAD) en los cuales se brindaba asistencia médica y atención psicosocial y sanitaria a los habitantes de calle consumidores de droga⁵⁸. El programa fue desarrollado por la Secretaría Distrital de Salud, en coordinación con las Secretarías de Integración Social y de Gobierno. Los CAMAD fueron presentados como medidas de prevención social de la violencia orientadas a mitigar los daños en la persona consumidora, reducir la probabilidad de que esa persona cometiera delitos bajo influencia de la droga. Al respecto, el Alcalde Petro explicó que “los adictos sin dinero no tendrían que buscar plata y no entrarían en contacto con el microtráfico. [El objetivo es] quitarles las víctimas [los adictos] a los criminales [el narcotráfico]” (Segura, 2 de febrero de 2014).

Siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo, la administración distrital formuló, en noviembre de 2013, el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC) 2013-2023. El documento estableció:

...Los lineamientos para el diseño de las políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana que se implementarán en los próximos 10 años, a través de la identificación, caracterización y análisis para la prevención y reducción de las conflictividades, violencias y delitos, con el propósito de preservar la vida y la integridad física, garantizar el ejercicio de los derechos y el goce de las libertades y promover el cumplimiento de los deberes individuales y colectivos de todos los ciudadanos(as) [...] de Bogotá D.C. (Alcaldía Mayor, 2013, art. 5).

A partir del análisis estadístico de la criminalidad en la ciudad, el PICSC identificó 17 sectores con alta concentración de delitos como homicidios, lesiones personales, hurtos y tráfico de estupefacientes). El documento definió acciones focalizadas para la prevención de la delincuencia

⁵⁷ *Insite* es un programa canadiense de asistencia médica para el consumo supervisado de drogas ilícitas. Está ubicado en el *Downtown Eastside*, una de las zonas más deprimidas de Vancouver (Sartelli, 2012).

⁵⁸ En los CAMAD, además de la asistencia médica a los consumidores, se entregaban kits de consumo (pipas, jeringas, filtros, toallitas húmedas, etc.). Posteriormente, en febrero de 2014, se puso en marcha el Plan “Bazuco Cero” con el propósito de brindar asistencia y tratamiento médico a los consumidores de bazuco. El plan estuvo especialmente orientado a la población de *El Bronx*. Entre otras propuestas, se planteó el suministro de marihuana terapéutica para modificar los hábitos de consumo de los adictos. Sin embargo, dada las prohibiciones legales frente al suministro de sustancias psicotrópicas, el programa terminó articulado a la estrategia de los CAMAD (cfr. Segura, 2 de febrero de 2014, 4 de febrero de 2014; *El Nuevo Siglo*, 5 de junio de 2015).

y la construcción de ‘territorios de vida y paz’, consistentes principalmente en intervenciones sociales sobre los sectores poblacionales identificados como vulnerables⁵⁹. Si bien el plan señala los propósitos de apoyar la investigación policial y fortalecer las restricciones del porte de armas de fuego, no establece estrategias específicas para controlar las concentraciones delictivas y desarticular los grupos delincuenciales y las economías criminales. En general, el PICSC no definió mecanismos de coordinación con entidades del orden nacional y, de hecho, el componente policial no tuvo relevancia dentro de la estrategia.

En 2014, la Secretaría Distrital de Gobierno diseñó el Plan 75/100, estrategia que, bajo el enfoque de focalización, estableció intervenciones priorizadas en aquellas zonas con alta incidencia de homicidios y lesiones personales. En este sentido, el Plan identificó los 75 barrios donde se concentraban el 51% de todos los homicidios de la ciudad y propuso intervenciones sistemáticas e integrales. Siguiendo la lógica del Plan de Desarrollo y del PICSC, las acciones propuestas para estos sectores mantuvieron una orientación de prevención social basada en la promoción de la convivencia ciudadana. Así, se hizo énfasis en la generación de entornos escolares seguros y la prevención de la delincuencia y la drogadicción en los colegios públicos de los sectores priorizados, la generación de lazos comunitarios y la promoción de pactos de convivencia con pandillas, tribus urbanas y barras de fútbol. Entre tanto, no se estableció ningún dispositivo de coordinación con la MEBOG, ni con los organismos de justicia del Estado (cfr. Secretaria Distrital de Gobierno, 2014).

3. NIVEL MICRO: LAS ACCIONES LOCALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

En el nivel territorial, los alcaldes locales son responsables de promover la convivencia ciudadana en cada una de las veinte localidades de Bogotá. Las alcaldías locales son dependencias de la Secretaría Distrital de Gobierno, encargadas de coordinar la acción del Distrito a nivel territorial y

⁵⁹ De hecho, el documento introduce el concepto de la previsión social como un componente que antecede las medidas de prevención de la violencia. La idea central es anticipar riesgos que pueden devenir en violencia y delincuencia. Así, las intervenciones gubernamentales fueron propuestas con una visión de mediano y largo plazo, y orientadas a solucionar problemáticas estructurales de exclusión, segregación y discriminación, así como asuntos de salud pública relacionados con el consumo de alcohol y alucinógenos (cfr. Alcaldía Mayor, 2013).

contribuir al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo de la ciudad (Decreto 101 de 2010). Así, la gestión desarrollada por las alcaldías locales resta dependiente de los lineamientos establecidos por el nivel distrital, particularmente desde la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno, instancia que decide la asignación de recursos y coordina con otras entidades distritales (salud, educación, obras públicas, etc.) las intervenciones correspondientes en cada localidad. En materia de seguridad ciudadana, el papel de las alcaldías locales se limita entonces a facilitar el despliegue territorial de los programas de seguridad y convivencia definidos desde el nivel distrital. En este sentido, los Enlaces Locales de Seguridad, funcionarios designados directamente por la Secretaría de Gobierno, elaboran diagnósticos de las dinámicas delincuenciales en las localidades y asesoran técnicamente a los alcaldes locales en el desarrollo de las estrategias. Por otro lado, los recursos son controlados por el Fondo de Vigilancia y Seguridad, lo cual implica que los alcaldes locales no cuentan con la capacidad, ni con la autonomía, para desarrollar grandes intervenciones en materia de seguridad. Su gestión, por tanto, está limitada al desarrollo de actividades comunitarias de promoción de la convivencia y la interacción con los comandantes de la Estación de Policía de la localidad⁶⁰ y con otras entidades del Distrito.

Las alcaldías locales cuentan con los Planes de Desarrollo Local como instrumentos de planificación de la gestión pública en los territorios. Estos son desarrollados siguiendo las directrices establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital definido desde la Alcaldía Mayor. En el tema de seguridad, estos planes se alinean con la estrategia distrital de seguridad establecida por el Alcalde de turno. Tomando como ejemplo los Planes de Desarrollo de las localidades de Ciudad Bolívar, Los Mártires y Fontibón⁶¹, se observa que las estrategias locales de seguridad reproducen, en el plano suburbano, los enfoques, objetivos y acciones propuestas desde el nivel distrital. Así, en el año 2001 (gobierno de Antanas Mockus), la seguridad en estas localidades se abordó desde la perspectiva de la cultura ciudadana y la autorregulación de los comportamientos ciudadanos; para el año 2004 (gobierno de Luis Eduardo Garzón), el enfoque fue la reconciliación y la promoción de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos; mientras que en 2012 (gobierno de Gustavo

⁶⁰ Cabe recordar que la MEBOG mantiene una Estación de policía en cada localidad. Esto, exceptuando la localidad de Sumapaz que, por su condición de zona rural, no es tenido en cuenta dentro del ámbito de la seguridad ciudadana. Hasta la actualidad, la gestión de la seguridad en este territorio se hace, especialmente, bajo lógicas militares.

⁶¹ Ciudad Bolívar y Los Mártires son dos de las localidades con mayores niveles de inseguridad en Bogotá. El caso de Fontibón fue escogido atendiendo la oportunidad de entrevistar a una funcionaria de la Alcaldía de aquella localidad.

Petro), la seguridad local se articuló en torno a los objetivos de la “Bogotá Humana”, la construcción de ‘territorios de vida y paz’ y la superación de la segregación social (cfr. Junta Administradora Local [JAL] de Ciudad Bolívar, 2001, 2004, 2012; JAL de Mártires, 2001, 2004, 2012; JAL de Fontibón, 2001, 2004, 2012). En todos los casos, los planes de desarrollo presentan unas líneas generales de intervención, sobre todo relacionadas con actividades para la promoción de la convivencia, sin establecer intervenciones específicas en los territorios. Esto refleja las limitadas competencias de los alcaldes locales en la gestión de la seguridad en los territorios.

Desde el gobierno de Enrique Peñalosa (1998-2000) se ha buscado avanzar en la generación de espacios de gobernanza de la seguridad ciudadana a nivel territorial. En el año 2000, por ejemplo, se crearon los Consejos Locales de Seguridad como espacios de coordinación entre las alcaldías locales y los comandantes de policía en las respectivas localidades (Ceballos y Martin, 2004). Estos Consejos se reúnen ordinariamente una vez al mes y cuentan con la participación de un representante de la Junta Administradora Local y, eventualmente, de líderes cívicos de las comunidades. Con esto se buscó favorecer el análisis conjunto de los problemas locales de inseguridad y la coordinación de las respectivas intervenciones para el control de la delincuencia.

A partir de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, atendiendo el enfoque de prevención social en los programas de seguridad ciudadana, los Consejos Locales de Seguridad empezaron a acoger a gestores locales de entidades distritales con objetivos misionales diferentes a la seguridad, especialmente relacionados con la integración social. El propósito fue generar Pactos Locales de Seguridad que movilizaran intervenciones integrales e interinstitucionales para la prevención y reducción de las problemáticas específicas de inseguridad en cada localidad (El Tiempo, 22 de junio de 2005). Los pactos eran concebidos bajo liderazgo de la Secretaria de Gobierno, en concertación con el respectivo alcalde y comandante de policía de la localidad⁶². No obstante, los pactos no representaban ningún tipo de compromiso específico para los actores intervinientes. Esta figura desapareció a finales del período de gobierno del Alcalde Garzón.

⁶² Según Ruíz *et ál.* (2006), estos pactos estuvieron inspirados en los Contratos Locales de Seguridad franceses, los cuales son suscritos entre las administraciones municipales y el Estado central francés con el objetivo de articular, en un territorio específico, la acción de prevención social por parte de las municipalidades y la acción de coerción por parte del servicio nacional de policía.

Posteriormente, el gobierno distrital de Samuel Moreno Rojas creó, en 2008, las Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia como espacios de participación ciudadana orientados a conocer las demandas de seguridad por parte de las comunidades locales. En todo caso, resulta necesario reseñar que la participación ciudadana se limita a la denuncia de fenómenos delictivos sin que ello implique una injerencia real de las comunidades en las decisiones o en el desarrollo de las acciones de prevención y control de la delincuencia. Según una funcionaria de la Alcaldía Local de Fontibón:

“La comunidad es convocada a participar en la Juntas Zonales de Convivencia y Seguridad. Pero esta participación se limita a la exposición de problemáticas generales que asocian a la seguridad, como el descuido de las vías, la falta de iluminación, el consumo de drogas en los parques o los robos. Pero más allá de esto, de denunciar las situaciones, no existe una participación realmente activa o de compromiso y corresponsabilidad, existe indiferencia ante las estrategias comunitarias como los frentes de seguridad, entre otras tantas que se han planteado, y en muy poca medida participan en el mejoramiento de los entornos. Por otra parte la participación de la comunidad en los sectores de alta concentración de propiedad horizontal es prácticamente nula” (Entrevista personal, 8 de octubre de 2015).

En 2013, la administración distrital de Gustavo Petro dio instrucción de desarrollar planes integrales de seguridad en cada localidad de la ciudad, siguiendo los principios y líneas de acción establecidos en el PICSC Distrital. Según se pudo establecer, pocas localidades cumplieron con este requerimiento. Sin embargo, se logró tener acceso al Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Fontibón (2015), el cual identifica nueve situaciones que afectan la seguridad de los habitantes de la localidad, se establecen acciones para su atención y se citan actores responsables en su desarrollo (ver tabla 10).

Tabla 10. Alcaldía Local de Fontibón. Acciones de seguridad ciudadana. (2015)

| Situación | Acciones | Actores relacionados |
|--|--|---|
| Delitos contra la vida y lesiones personales. | <ul style="list-style-type: none"> - Operativos de control en los sectores más afectados. - Campañas de sensibilización a jóvenes frente al consumo de alucinógenos. - Campañas de sensibilización a familias frente a la violencia intrafamiliar. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local - Estación Novena de Policía* - Subdirección de Integración Social - Dirección Local de Educación - Secretaría de Gobierno |
| Hurtos y delitos contra el patrimonio. | <ul style="list-style-type: none"> - Operativos de control en los sectores más afectados. - Promover la cultura de la autoprotección. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local - Estación Novena de Policía* - Secretaría de Gobierno |
| Comercialización y consumo de estupefacientes. | <ul style="list-style-type: none"> - Operativos de control policial contra los expendios de estupefacientes. Extinción de dominio de los predios. - Acciones de salud pública orientadas a la prevención del consumo de SPA. - Resignificación de territorios donde se ha hecho común el consumo de tabaco, alcohol y sustancias psicoactivas. - Atención integral a habitantes de calle | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local - Estación Novena de Policía* - Hospital de Fontibón - Secretaría de Integración Social |

| | | |
|--|---|---|
| Violencia intrafamiliar y maltrato infantil. | <ul style="list-style-type: none"> - Atención a víctimas de violencias. - Intervenciones individuales y colectivas a través del sistema de vigilancia de violencia intrafamiliar y abuso sexual – SIVIM. - Campañas de prevención de la violencia intrafamiliar. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local - ICBF - Hospital de Fontibón - Secretaría de Integración Social - Comisaría de Familia* |
| Baja corresponsabilidad y participación de la comunidad en los temas de seguridad y convivencia en la localidad. | <ul style="list-style-type: none"> - Reactivación de los frentes de seguridad ciudadana. - Juntas zonales de seguridad y convivencia. - Campañas de promoción de la tolerancia y el respeto por la vida. - Desarrollo de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local de Fontibón* - Estación Novena de Policía - Comunidad en general |
| Incumplimiento de las normas para el expendio de licor. | <ul style="list-style-type: none"> - Operativos de control. - Campañas de sensibilización frente al cumplimiento de normas que regulan el expendio de licor. - Actualización del registro de establecimientos comerciales. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local* - Estación Novena de Policía |
| Delitos ambientales: ocupación de zonas de manejo y protección ambiental, uso indebido y disposición inadecuada de residuos. | <ul style="list-style-type: none"> - Campañas de cultura ciudadana frente a la adecuada disposición de residuos sólidos. - Operativos de control. - Jornadas de limpieza en los humedales de la localidad. - Actuaciones administrativas necesarias para la restitución de zonas de protección ambiental. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local* - Estación Novena de Policía - Unidad de Servicios Públicos (UAESP) y operadores de aseo |
| Deterioro y mal uso del espacio público: ventas informales, parqueo indebido y falta de iluminación. | <ul style="list-style-type: none"> - Operativos de control. - Mesas de concertación con vendedores informales. - Verificación de iluminación pública. | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local* - Estación Novena de Policía - Centro Local de Movilidad - UAESP y operadores de aseo. |
| Entornos escolares inseguros | <ul style="list-style-type: none"> - Operativos de control en entornos escolares | <ul style="list-style-type: none"> - Alcaldía Local - Estación Novena de Policía - Dirección Local de Educación* - Secretaría de Integración Social. |

Elaboración propia. Fuente: Alcaldía Local de Fontibón (2015).

Este instrumento de planeación revela que la gestión de la seguridad ciudadana en los territorios no es un atributo exclusivo de los alcaldes locales y, por el contrario, el desarrollo de los programas depende fundamentalmente de las intervenciones de diferentes organismos públicos en los territorios, sobre las cuales el alcalde local no tiene ninguna capacidad de influencia. Es especialmente problemático el factor presupuestal puesto que, al no contar con recursos propios para temas de seguridad, los alcaldes locales deben acomodar sus intervenciones a las directrices políticas y financieras del nivel distrital y no a las necesidades reales de la localidad. Al respecto, una funcionaria de la Alcaldía Local de Fontibón señaló que:

En este gobierno [Gustavo Petro] el recurso para seguridad fue muy bajito [sic]. Obviamente porque el enfoque era prevención social, pero sin recursos para seguridad es muy difícil. El tema es complejo. Sin medios no podemos desarrollar acciones contra la delincuencia en los barrios. Y la comunidad se siente abandonada en ese sentido. En los barrios con apartamentos y de un mejor nivel socioeconómico se cuenta con cámaras de seguridad, vigilancia privada e incluso los propietarios se han reunido para contratar un servicio privado para el patrullaje en moto de las calles. Pero en los barrios de niveles socioeconómicos más bajos nos toca organizar rondas

comunitarias para acompañar a los estudiantes y personas que llegan tarde en la noche para que no las roben o para vigilar los parques públicos que es donde más se presenta el expendio de drogas. La verdad es que no tenemos recursos para hacer las cosas (Entrevista personal, 8 de octubre de 2015).

Apuntes finales

La seguridad ciudadana mantiene un espacio central en la agenda pública de Bogotá. En este sentido, el análisis de la acción pública de seguridad ciudadana desarrollada en Bogotá entre 1995 y 2015 revela que existen dos niveles de decisión y diseño. Uno, desde la Policía Nacional se definen estrategias operativas para el control y reducción de la delincuencia. Estas estrategias son producto de procesos internos de planeación en la Policía, si bien pueden recibir el apoyo político y financiero de las autoridades distritales y de la Cámara de Comercio. Dos, desde la Alcaldía Mayor de Bogotá se establecen una serie de programas –por lo general denominados “políticas distritales de seguridad ciudadana”– orientados fundamentalmente a la prevención social y situacional de la violencia en la ciudad, cuyo desarrollo implicó la intervención de nuevos actores en el campo de la seguridad. Es necesario destacar que las acciones desarrolladas desde ambas instancias, aunque simultaneas no siempre están articuladas.

Podemos identificar unas líneas comunes de acción a lo largo del período estudiado: fortalecimiento de las capacidades operativas de la MEBOG, promoción de la convivencia y desarme ciudadano, intervenciones sociales sobre poblaciones en riesgo, desarrollo de la justicia de proximidad y de los mecanismos de resolución pacífica de conflictos. No obstante, el enfoque y la intensidad de estas intervenciones han estado definidos por la posición política e ideológica del alcalde de turno. En un primer momento, la violencia fue comprendida como un problema de legitimación social de comportamientos ilegales (1995-1997), lo cual dio pie al diseño de dispositivos para la promoción de una cultura ciudadana. En segundo lugar, se pensó que la violencia era producto de las debilidades públicas para regular los comportamientos sociales (1998-2003), por lo cual se privilegiaron los dispositivos de prevención situacional para reforzar el control sobre los espacios públicos. Finalmente, los alcaldes de izquierda (2004-2015) sostuvieron la explicación de las causas sociales y económicas de la violencia, por lo cual la acción pública privilegió la prevención social orientada a mejorar la calidad de vida de los sectores y las

poblaciones vulnerables y en riesgo de involucrarse en situaciones de violencia, como víctimas o victimarios.

La adopción del enfoque de seguridad ciudadana debe ser interpretada como un cambio en la forma como el Estado interviene en el campo de la seguridad urbana. Progresivamente, el Alcalde Mayor de Bogotá ha asumido un rol más activo en la materia, presentándose incluso como el primer responsable de la seguridad y el orden público en la ciudad. No obstante, si bien el Estado central promueve la corresponsabilidad de la administración distrital –por ejemplo en materia de financiamiento de la actividad policial–, mantiene un monopolio de la represión de los delitos –función carente simbólica en todo caso dados los altos niveles de impunidad en Colombia–. Así, el papel del Distrito está mayormente orientado a tareas de prevención social y situacional, de promoción de la convivencia ciudadana y de participación de las comunidades locales, en tanto que las tareas tradicionales de control y sanción permanecen mayormente ancladas a una política criminal de carácter nacional. De allí que la gestión del cuerpo de policía de la ciudad sea en función más de lineamientos de política nacional, que de las directrices emanadas por el Alcalde de turno. De tal forma, el Estado nacional refuerza su autoridad en tanto que otorga cierto margen de autonomía a las iniciativas locales de prevención.

Este patrón se reproduce en el nivel suburbano, puesto que si bien se pretende desarrollar estrategias adaptadas a los territorios, las decisiones permanecen subordinadas a las lógicas políticas de los niveles superiores. En tal sentido, la limitada autonomía administrativa y financiera de las alcaldías locales, condiciona el desarrollo de una gestión de seguridad territorializada. Sin embargo, en este nivel se presentan las interacciones entre actores e instituciones que definen la implementación misma de las acciones. De las dinámicas e intensidades de los conflictos que se presentan allí depende en gran medida el alcance de los programas.

CAPITULO III.

LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ

La gobernanza implica la convergencia de diversos actores, tanto públicos como privados, que establecen relaciones de coproducción de la acción pública. En el caso de la seguridad ciudadana, la gobernanza se expresa en la movilización de nuevos actores en un campo que tradicionalmente fue una competencia exclusiva de policías, siendo especialmente relevante la participación de los gobiernos municipales en la generación de los programas de prevención de la violencia y la delincuencia en las ciudades. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esta interacción entre actores no es siempre armónica.

En este sentido, la gobernanza se relaciona con el enfoque teórico del institucionalismo centrado en los actores, el cual permite examinar el rol de estos, tanto los individuales como los colectivos, en la producción de la acción pública dentro de un cuadro institucional definido⁶³. En teoría, las instituciones estructuran las acciones y comportamientos de los actores quienes son impulsados a cooperar entre sí para alcanzar objetivos comunes (Germain, 2008). Desde esta perspectiva, Philip Schmitter (citado por Chevallier, 2003) señala que la gobernanza implica un modo de regulación de los conflictos, por la cual actores con intereses contradictorios acuerdan decisiones y acciones a través de procesos de negociación y cooperación. Estos actores son suficientemente independientes los unos de los otros para que ninguno de ellos pueda imponer una solución por sí solo, pero lo suficientemente interdependientes para que todos se vean afectados si ninguna solución llega a ser encontrada.

Sin embargo, esta perspectiva sobrestima el carácter neutral de las instituciones. En efecto, los actores tienen motivaciones que se relacionan con intereses, valores e ideologías que les son propios, pero que obedecen también a un tiempo y un lugar concreto (Olavarría, 2007, p. 28). Como lo señala León (2008), “las decisiones y acciones tienen fundamento en una serie de ideas y

⁶³ Desde el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, las instituciones son el “cemento de la sociedad” y ellas determinan el desarrollo mismo de las políticas públicas. Así, más allá de una estructura formal, las instituciones son definidas por North como “las reglas del juego que, por tanto, definen la manera como se juega. Las instituciones se expresan en Constituciones, Estatutos, leyes, contratos” (Manrique, 2010, p. 84). Ellas definen los procedimientos que deben seguirse para el diseño e implementación de una política pública, así como los actores llamados a decidir sobre la misma (cfr. Olavarría, 2007, pp. 40-41).

referentes que poseen los actores de la política y sobre los cuales establecen una visión específica de la realidad y del deber ser de la misma” (p. 9). Así, la interacción, más allá de la existencia de normas que regulen la coordinación y de espacios institucionalizados de cooperación, depende también de las preferencias subjetivas de los actores implicados. Para De Maillard, la idea de una gobernanza institucionalizada oculta las relaciones conflictuales entre los actores (Gautron, 2010).

Esto resulta particularmente relevante en el contexto colombiano de debilidad institucional. Medellín (2004) estima que Colombia es un Estado donde no existe una unidad del poder político institucionalizado, ni tampoco una unidad de acción de las instituciones. En este contexto,

[...] las crisis no se originan en la ausencia de proyectos, sino por el enfrentamiento irresuelto entre ellos. En el desarrollo de la función gubernativa todo cambio es traumático. La baja institucionalización de los procesos administrativos, la volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas no asegura la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas. En este modelo lo público todavía no logra constituirse completamente. Los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, económica y social emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobernante también se presenta con su propios intereses [...] La intencionalidad gubernamental está marcada por el proyecto político personal de quien gobierna y por los compromisos electorales adquiridos en las elecciones (p. 26).

Las relaciones de conflictividad representan entonces un elemento central para definir las formas y grados de gobernanza de la seguridad ciudadana. En este sentido, partiendo del marco analítico propuesto por Hufty (2006), abordaremos el análisis la gobernanza a partir de la identificación de los actores estratégicos, los espacios de interacción, los conflictos y los procesos de conflictividad.

1. ACTORES ESTRATÉGICOS

Prats (2001) define los actores estratégicos como aquellos individuos, organizaciones o grupos “con recursos de poder suficientes para promover o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos” (Velásquez, 2006, p. 6). Después de haber descrito la acción pública desarrollada en Bogotá para producir la seguridad ciudadana, podemos identificar los siguientes actores implicados:

Tabla 11. Actores de la Seguridad Ciudadana

| | | | |
|------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---|
| Nivel Nacional | Presidencia de la República | Policía Nacional | Policía Metropolitana de Bogotá |
| | | Ministerio del Interior | Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana |
| | | Ministerio de Defensa | Ejército Nacional |
| | | Ministerio de Justicia | Sistema Penitenciario Casas de Justicia Centros de Conciliación |
| | Sector Justicia | Fiscalía General de la Nación | Fiscales Seccionales |
| | | Altas Cortes de Justicia | Tribunales de Justicia |
| Nivel Distrital | Alcaldía Mayor de Bogotá | Secretaría Distrital de Gobierno | Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fondo de Vigilancia y Seguridad Enlaces Locales de Seguridad Alcaldías Locales |
| | | Secretaría de Inclusión Social | Enlaces Locales |
| | | IDIPRON | Enlaces Locales |
| | | Secretaría de Educación | Colegios Distritales |

Elaboración propia.

La Constitución Política de Colombia establece como uno de los fines esenciales del Estado colombiano el “proteger a las personas [...] en su vida, honra, bienes [...] y demás derechos y libertades”; garantizar “la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (1991, art. 2). Como Jefe de Estado y de Gobierno, el Presidente de Colombia es responsable entonces de mantener el orden público en todo el territorio nacional. Él no solo es el comandante supremo de la Policía Nacional, sino que además coordina –a través del Ministerio de Justicia– la política criminal en el país. De esta forma el Estado –representado por el Gobierno Nacional pero del que también hace parte un Congreso Nacional y un sistema de justicia nominalmente independiente– conserva –simbólicamente– el monopolio para vigilar y castigar. En este sentido, desde el nivel nacional se asume un rol de pilotaje, reafirmando la autoridad central del Estado y definiendo lineamientos generales de la acción pública de seguridad. De forma paralela, como estudiamos en el capítulo 1, el Estado ha promovido activamente la gestión territorial de la seguridad ciudadana, esto es, la corresponsabilidad de las administraciones municipales en ciertas actividades, especialmente relacionadas con la prevención de los delitos.

Si bien los Ministerios de Interior, de Justicia y de Defensa Nacional tienen funciones relacionadas con la seguridad ciudadana, en la práctica, sin embargo, el diseño y desarrollo de la acción pública nacional en la materia se concentra fundamentalmente en la Policía Nacional⁶⁴. Esto evidencia la grande autonomía que mantiene la institución policial no solo en materia de planificación e implementación de las estrategias para el control de los delitos y las contravenciones en las ciudades, sino también en el manejo de sus asuntos internos⁶⁵. En el caso de Bogotá, la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) es la unidad encargada del desarrollo de estas estrategias.

Sin embargo, es necesario insistir que la MEBOG no es una fuerza de policía municipal. Esto marca una diferencia frente a la estructura policial de sistemas federales como México, Brasil, Estados Unidos o el Reino Unido, donde cada municipio, prefectura, condado, mantiene su propio cuerpo de policía con relativa autonomía frente a la jurisdicción nacional. Tampoco existe una figura equivalente al Prefecto de Policía, como en el caso de París, representante del Ministerio del Interior encargado de coordinar los servicios de la Policía Nacional Francesa en la ciudad capital (www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr). En el caso de Bogotá, no existe un representante ministerial encargado de coordinar la gestión de las estrategias policiales en la ciudad, con lo cual esta responsabilidad recae directamente en el Comando de la MEBOG.

En el nivel distrital, el Alcalde Mayor es la primera autoridad administrativa y política de la ciudad, siendo una de sus responsabilidades la conservación del orden público urbano (Const., 1991, art. 315). El Alcalde Mayor es reconocido como la primera autoridad de policía en Bogotá, competencia que, sin embargo, hace referencia a la función de policía, esto es:

⁶⁴ Los Presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Juan Manuel Santos (2010-2018) crearon Consejerías para la Seguridad Ciudadana. Estas instancias, sin embargo, fueron transitorias y no contaban con las capacidades técnicas, financieras y políticas para coordinar la acción pública de seguridad ciudadana a nivel nacional.

⁶⁵ Casas (2005) señala que esta situación de autonomía policial resulta funcional tanto para el gobierno como para la comandancia policial: “Los gobiernos prefieren evitar el tema de la seguridad ciudadana por su alto costo político y la complejidad de su manejo, y la Policía prefiere conservar su autonomía y no tener que someter su gestión y resultados al escrutinio por parte de un Consejo de Ministros convocado exclusivamente para el tema” (p. 43). Para Juan Carlos Ruíz, la Policía Nacional como una rueda suelta dentro del Estado colombiano: “El ministro de la defensa ejerce un control mayor sobre el presupuesto y la organización de los militares que el de los policías; el ministerio público y los organismos de control son inoperantes para investigar y sancionar los casos de delitos y corrupción de sus miembros; las autoridades locales no ejercen control sobre los policías en sus territorios y la relación entre ellos muchas veces se limita a la negociación de ciertas medidas de seguridad y a la información de estadísticas criminales. El Presidente es quien regula a la Policía, pero lo hace esporádicamente, cuando los escándalos son muy mediáticos” (28 de febrero de 2016).

[...] un determinado poder de reglamentación de alcance local [distrital], sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad [ciudad] – según los términos que componen la noción de orden público local (Corte Constitucional, Sentencia 117 de 2006).

Esto implica que el Alcalde Mayor de Bogotá tiene competencia para hacer cumplir jurídicamente, y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las leyes. Así, ellos reglamentan las conductas ciudadanas, siempre en el marco de las leyes nacionales, frente a ciertos temas como la movilidad, el uso del espacio público, el expendio de alcohol, etc. Sin embargo, no tienen la facultad para penalizar o despenalizar conductas por fuera de lo establecido en la Legislación Nacional. Así, la gestión del Alcalde en materia de seguridad permanece subordinada a un código penal de orden nacional.

En lo que hace referencia a su relación con la MEBOG, si bien la Constitución estableció que, en el nivel local, la Policía “debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes impartidas por el alcalde” (Const. 1991, art. 315), no previó ningún tipo de relación jerárquica de las administraciones municipales sobre las unidades de policía locales. En la práctica, la MEBOG mantiene una subordinación formal pero una autonomía real frente a la administración distrital, pues aunque pretende garantizar las normas de convivencia ciudadana e cumple con la implementación de los decretos administrativos del Alcalde, su actividad está subordinada fundamentalmente a la Legislación Nacional que, no solo define sus ámbitos de intervención a través de la política penal, sino también su estructura y formas de organización institucional.

Si bien, en el marco de los preceptos de la corresponsabilidad en la gestión de la seguridad ciudadana, la Alcaldía es responsable de brindar apoyo logístico y financiero para el desarrollo de las actividades de la Policía⁶⁶, el Alcalde no tiene la facultad para nombrar al comandante de la ciudad ni para determinar sueldos, número de hombres, formación u organización del servicio de policía en la ciudad. Tampoco tienen la potestad para organizar policías municipales para hacer cumplir sus decisiones. La definición de las estrategias para el control de la delincuencia depende

⁶⁶ Cabe aclarar que los gastos de personal de la Policía Nacional –incluyendo la MEBOG–, así como de los organismos de justicia, hacen parte del Presupuesto General de la Nación. El apoyo logístico por parte de la Alcaldía de Bogotá se refiere a la financiación de gastos operativos relacionados con la compra de vehículos, de equipos de comunicación y la construcción o adecuación de instalaciones.

así de las prioridades operacionales de la Policía y de los lineamientos establecidos desde el Gobierno Nacional. La subordinación disciplinaria y operativa de los policías en la ciudad es respecto a sus mandos institucionales, e indirectamente con el Presidente de la República, no con Alcalde.

En este sentido, la gestión de los alcaldes en materia de seguridad se puede caracterizar a partir del desarrollo de programas de prevención y promoción de la convivencia, de regulaciones del espacio público y restricciones transitorias de algunos comportamientos ciudadanos (consumo de alcohol, porte de armas, etc.). En cualquier caso, la acción pública en materia de seguridad ciudadana permanece condicionada a la interacción y negociación entre Alcalde y Policía.

Ahora bien, el enfoque de seguridad ciudadana valoriza las acciones de prevención de la delincuencia. Esto da lugar a una interpenetración de los campos de ‘lo social’ y ‘lo policial-penal’ y la hibridación de las acciones para controlar el delito: prevención y sanción (cfr. Gautron, 2010). Esto implica la participación de organismos y actores públicos cuyos objetivos misionales no son, *per sé*, la reducción de la delincuencia. De forma paralela a los funcionarios de la Policía Nacional y del aparato de justicia, la Alcaldía de Bogotá ha movilizado gestores de convivencia, servicios sociales, educación, salud y obras públicas, entre otros, para que, desde sus especialidades profesionales, aporten al objetivo reducir las condiciones sociales y ambientales que favorecen la comisión de los delitos.

2. LOS ESPACIOS DE INTERACCIÓN

El Consejo Distrital de Seguridad⁶⁷ y los Consejos Locales de Seguridad⁶⁸ son los espacios institucionalizados de encuentro y coordinación entre la administración distrital y los organismos

⁶⁷ El Consejo Distrital de Seguridad está compuesto por el Alcalde Mayor, el Subsecretario Distrital de Seguridad Ciudadana, el Comandante de la MEBOG y representantes del Ejército Nacional, de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación (Decreto Presidencial 2615, 1991, art. 3). Eventualmente pueden ser invitados el Director del FVS y el Presidente del Concejo de Bogotá D.C. (Decreto 734, 1991, art. 1).

⁶⁸ Los consejos locales de seguridad están conformados por el respectivo Alcalde de la Localidad, el Comandante de la Estación de Policía de la Localidad, un representante de la Junta Administradora Local, el Enlace local de seguridad de

nacionales como la Policía y la Fiscalía. En algunos casos, estos espacios incluso acogen representantes del sector privado (la Cámara de Comercio de Bogotá) y de las comunidades locales. Desde el enfoque institucionalista se considera que estos espacios estabilizan y aseguran las relaciones entre actores, posibilitan la definición de objetivos colectivos y compromisos institucionales, promueven la transparencia y la previsibilidad en el comportamiento de los intervinientes (Gautron, 2010). En teoría, estos consejos deberían favorecer la sinergia institucional y la coproducción de la acción pública de seguridad. En el seno de estos espacios, los actores analizan conjuntamente los problemas de inseguridad en los territorios, definen objetivos comunes, establecen estrategias integrales, coherentes y adaptadas a las realidades territoriales, y evalúan continuamente las intervenciones desarrolladas.

En el contexto colombiano de debilidad institucional, sin embargo, resulta evidente que no basta con decretar la corresponsabilidad de los actores y la creación de espacios de interacción para que esto se traduzca en una coproducción de la gestión pública. Por ejemplo, los Comités Territoriales de Orden Público⁶⁹ fueron creados con motivo de la promulgación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011), como instancias para la coordinación del empleo de la Fuerza Pública en el marco del respectivo plan integral de seguridad, así como para la definición y seguimiento de los recursos de los fondos territoriales de seguridad (Decreto 339, 2011). En el caso de Bogotá, sin embargo, este comité no ha sido relevante en el diseño y desarrollo de los programas públicos de seguridad. Así, el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2013) fue elaborado por la administración distrital sin contar con mayor coordinación de instituciones nacionales como la Policía (El Espectador, 25 de marzo de 2014), mientras que la definición de los recursos se hace con base en las directrices políticas-ideológicas del Alcalde de turno (Segura, 24 de noviembre de 2013).

Así, más allá de normas de coordinación y espacios institucionalizados, la interacción entre actores depende de motivaciones propias de los actores y de las coyunturas de seguridad. Esto lleva a que,

la Secretaría de Gobierno (Decreto 64, 2006, art. 2). Eventualmente también participan representantes locales de las Secretarías de Integración Social, de Educación y del IDIPRON.

⁶⁹ Estos Comités están integrados por el Alcalde del municipio, el Comandante de Policía en el municipio, el Comandante de la Guarnición Militar, el Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación y representantes de otros organismos de seguridad (Decreto 339, 2011, art. 17).

en el seno de las reuniones interinstitucionales, el absentismo es frecuente, los debates pobres y no llevan a compromisos efectivos por parte de sus participantes. Así lo explica una funcionaria de la Alcaldía Local de Fontibón:

“Con la Policía nos reunimos constantemente. Pero la relación con ellos no es como debe ser. Uno esperaría que las decisiones que se toman en los Consejos Locales de Seguridad se traduzcan en acciones. Pero eso no es así y todo depende de la voluntad de la Policía. Uno siempre tiene que hablar con ellos como pidiendo el favor [...] A veces recibimos denuncias por parte de la comunidad pero en el 70% de los casos no pasa nada. Para la SIPOL [equipo de investigación de la Policía] no hay ollas [sitios de expendio de drogas] donde denuncia la comunidad. Uno se da cuenta que no hay un seguimiento efectivo [...] Se sabe que los expendedores de droga se ubican cerca a colegios, pero no hay una actuación contundente de la Policía allí [...] Mi percepción es que la Policía no le quiso trabajar al Alcalde [Gustavo Petro] porque no tenía afinidad con él” (Entrevista personal, 8 de octubre de 2015).

Pese al mandato constitucional y la normatividad relacionada con la corresponsabilidad en la gestión de la seguridad ciudadana, así como la existencia de estos espacios de coordinación interinstitucional, el tema ha devenido en un campo de conflicto político entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá. Los territorios, que es donde se desarrolla la implementación de los programas de seguridad, constituyen nodos fundamentales de esta conflictividad entre actores.

3. LOS CONFLICTOS

El análisis de la gobernanza de la seguridad ciudadana implica reconocer que este es un campo de conflicto entre actores estratégicos, fundamentalmente entre aquellos del nivel nacional y distrital. En general, los análisis sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana han asumido un enfoque institucionalista que se concentran en la existencia de normas y espacios que regulen y estabilicen la interacción entre actores. Sin embargo, estos análisis subestiman las relaciones conflictuales entre ellos. Velásquez (2006) destaca la existencia de condiciones objetivas y subjetivas que implican contradicciones o disfunciones en la relación formal e informal entre los actores. La naturaleza de estas confrontaciones condiciona la coordinación interinstitucional y el desarrollo los programas públicos diseñados.

Dentro de las razones objetivas de los conflictos, se puede identificar la incidencia de la debilidad institucional del Estado colombiano (capacidades técnicas, financieras, políticas) para asumir las funciones de seguridad, administración de justicia y provisión de servicios sociales básicos. Estos factores tienen su expresión en el nivel urbano y generan conflictos entre los actores públicos, afectando directamente el desarrollo de los programas de seguridad en la ciudad. Así, por ejemplo, en el transcurso del período analizado asuntos como el control de armas⁷⁰, la insuficiencia de policías en la ciudad o la atención humanitaria de los desplazados, han sido motivo constante de desencuentros entre los actores del nivel nacional y el nivel distrital.

En este punto es conveniente resaltar la incoherencia en la planificación de la acción pública en materia de seguridad ciudadana. Las instancias decisorias, tanto en el nivel nacional como distrital, decretan normas para regular los comportamientos ciudadanos (nuevos delitos, aumentos de penas, regulaciones al uso del espacio público, restricciones al porte de armas y al consumo de alcohol, etc.), sin planificar las capacidades institucionales para garantizar el efectivo cumplimiento de tales normas. Por ejemplo, la MEBOG se encarga no solo de la lucha contra la delincuencia, sino también de la vigilancia del servicio de transporte masivo –Transmilenio–, la organización de la movilidad en la ciudad, el control de contravenciones, la promoción de la convivencia, entre otras actividades. Todo esto con una fuerza de 15.400 policías profesionales⁷¹ (2014), en una ciudad con más de ocho millones de habitantes (un policía por cada 520 habitantes) y condiciones complejas de inseguridad (homicidios, hurtos, riñas y agresiones, economías criminales). Las capacidades policiales resultan así insuficientes para garantizar el desarrollo de programas como el Plan Cuadrantes (Llorente, Bulla y Castillo, 2011; Ruíz, 24 de enero de 2016). Al respecto, una funcionaria de la Alcaldía Local de Fontibón señala que:

“En las juntas de seguridad con la comunidad las personas se quejan de los hurtos y la inseguridad. Y lo que la gente pide es más presencia policial. En la localidad tenemos 36 puntos críticos donde se presentan muchos atracos, y la comunidad nos reclama porque la Policía no

⁷⁰ A pesar de que los alcaldes de Bogotá han promovido de forma consistente la restricción al porte de armas de fuego, el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares defienden el derecho de los ciudadanos a la legítima defensa.

⁷¹ Información suministrada por la Policía Nacional. Este dato excluye a los auxiliares de policía, jóvenes que prestan su servicio militar en la Policía Metropolitana de Bogotá, pero que en la práctica no tienen ni la autoridad ni la preparación para adelantar actividades de control de la delincuencia. Su labor se limita al apoyo de la vigilancia en zonas públicas y actividades comunitarias.

hace nada. Pero desafortunadamente no podemos dar mucha solución. Contamos con 360 policías para 80 barrios. Pero esos policías tienen turnos, y también se enferman y piden permisos y también tienen vacaciones. Operativamente, solo contamos con 80 policías de vigilancia por turno que están distribuidos en 42 cuadrantes, entonces tenemos más o menos 2 policías por cuadrante. Y hay cuadrantes con 10 barrios. Entonces, no se da abasto. La gente se queja porque la policía no llega cuando la llaman, pero es que no hay policías” (Entrevista personal, 8 de octubre de 2015).

La incoherencia y debilidad institucional para garantizar la seguridad ciudadana se expresa también en la situación de justicia. El reforzamiento de las sanciones punitivas promovidas desde el Gobierno Nacional no ha estado acompañado con una ampliación proporcional del aparato judicial para asumir este aumento de la demanda penal y la protección de las víctimas⁷². Pese a la adopción del Sistema Penal Acusatorio en 2004, reforma orientada a mejorar la eficacia de la administración de justicia, persiste un problema de congestión judicial⁷³ y altos niveles de impunidad⁷⁴ y de reincidencia delincencial⁷⁵. Entre tanto, el sistema penitenciario está evidentemente desbordado y presenta una crítica situación de hacinamiento⁷⁶.

⁷² Cabe recordar que la administración de justicia es considerada, desde algunos estudios criminológicos, como un nivel terciario de prevención de la delincuencia al ‘incapacitar’ al delincuente y proteger al ciudadano de sus futuras acciones delictivas –prevención de la reincidencia– (Monchalín, 2009). Según Becker, la administración de justicia también tiene una función de disuasión respecto a la comisión de futuros delitos por parte de otros delincuentes potenciales. Sin embargo, este factor preventivo-disuasivo no solo está relacionado con la existencia de sanciones nominales (leyes, códigos penales), sino que es proporcional respecto a la capacidad efectiva del Estado para imponer sanciones (Montenegro & Posada, 2001, p. 8).

⁷³ Según la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ, 2015), el inventario acumulado del sistema penal colombiano en 2014 era de 1.716.000 procesos judiciales sin resolución.

⁷⁴ Un estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México (Programa Universitario de Derechos Humanos, 2015) revela que Filipinas (80), México (75,7) y Colombia (75,6) son los países con los índices de impunidad más altos en el mundo. Este estudio utiliza la información disponible para analizar las falencias de los aparatos de seguridad y de justicia de los Estados desde los niveles estructural (marco normatividad y capacidad instalada), funcional (operación) y vigencia de los derechos humanos (crímenes de Estado). Según datos de la CEJ (2015), en Colombia, tan solo un 5% de los casos tramitados por el sistema penal culminaron con una sentencia efectiva (absolutoria o condenatoria) por parte de un juez, mientras que un 70% fueron archivados por insuficiencias de la Fiscalía General de la Nación para investigar y acusar a un responsable. Entre tanto, información de prensa revelan que nueve de cada diez homicidios quedan en la impunidad (El Tiempo, 19 de julio de 2015).

⁷⁵ Las estadísticas policiales dan cuenta de un alto número de personas (más de 16.000) que han sido capturadas en más de tres ocasiones por distintos delitos. Por las falencias del sistema judicial estas personas no son llevadas a juicio y son dejadas en libertad solo para seguir delinquir. Las investigaciones dan cuenta de personas que han sido capturadas hasta 44 veces en un lapso no mayor a tres años (Mejía, 17 de enero de 2014).

⁷⁶ Según datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2016), la población reclusa de Colombia supera las 175.000 personas, lo que representa un sobrecupo de 42.700 reclusos. Entre otros motivos, se puede citar el uso frecuente por parte de las autoridades judiciales del recurso de la privación preventiva de la libertad: más de 64.000 personas están encarceladas a la espera de juicio, es decir, sin haber sido condenadas (pp. 15 y ss.).

Esta debilidad institucional del Estado afecta la coproducción de la seguridad ciudadana y genera conflictos entre los actores. Así, los policías con frecuencia denuncian el laxismo de los jueces al dejar libre a los delincuentes capturados con el argumento de que aquellos no representan un peligro para la sociedad. De nada sirve entonces sancionar nuevos delitos e incrementar el número de policías en las calles, si no se diseñan e implementan instrumentos de autoridad que permitan mejorar la efectividad del aparato judicial (fiscales, tribunales, prisiones) para investigar, judicializar y sancionar los delitos de alto impacto social.

Por otro lado, los conflictos tienen una dimensión subjetiva. En efecto, los actores estratégicos cuentan con intereses, recursos, valores y saberes específicos que orientan sus formas de actuación y que, en muchas ocasiones, entran contradicción con las motivaciones de otros actores. En el caso de Bogotá, los clivajes ideológicos y partidistas han afectado el desarrollo de la acción pública de seguridad ciudadana. Las diferencias ideológicas entre el Gobierno Nacional y administración distrital, en diferentes momentos, generaron tensiones en la gestión de la seguridad en la ciudad y motivaron actitudes de desconfianza y unilateralismo en la toma de decisiones. Esto se evidenció, especialmente, en problemas de comunicación y coordinación entre la Policía Nacional y las autoridades distritales (cfr. El Espectador, 24 de noviembre de 2013, 4 de diciembre de 2013, 25 de marzo de 2014). En estos casos, la interacción de los actores se limitó a encuentros esporádicos, coyunturales ante eventos críticos, en oposición a relaciones regulares de complementariedad y planificación conjunta.

Asimismo, las dinámicas partidistas y los intereses clientelistas han llevado a una alta rotación de las burocracias en los organismos distritales encargados de la gestión de programas de seguridad ciudadana, generando inestabilidad en los equipos de trabajo y afectando la continuidad de los programas diseñados. Este fue el caso de los programas de seguridad diseñados durante las administraciones de Samuel Moreno (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015), durante las cuales se presentó una alta rotación de funcionarios lo que generó problemas de coherencia y liderazgo⁷⁷. El Plan 75/100, por ejemplo, fue formulado en 2014 por iniciativa del entonces Secretario de Gobierno, Hugo Zárrate. Según un experto consultado por el Observatorio de Seguridad Ciudadana

⁷⁷ El Alcalde Petro, por ejemplo, cambió al Secretario Distrital de Gobierno en seis ocasiones.

(2015), esta estrategia “se diseñó para buscar capital político. Él mismo le decía a sus funcionarios: busquemos los territorios más pobres” (p, 23). Una vez Zárrate abandonó su cargo en septiembre de 2014, el plan desapareció, evidenciando que se trató de un programa diseñado no en función de diagnósticos sobre las condiciones de seguridad en los territorios, sino de intereses políticos y cálculos electorales.

Estos conflictos también se expresan en el desarrollo mismo de los programas, evidenciando una suerte de corporativismo sectorial entre los organismos comprometidos. Thoenig (1994), refiriéndose a la gobernanza en Francia, señala que en el medio abundan las rivalidades corporativistas que atizan y racionalizan actitudes de reserva, cuando no de hostilidad, entre actores y organismos. Con frecuencia los actores implicados perciben a los otros como contrarios y no como socios potenciales (Gautron, 2010). En efecto, los actores idealizan y defienden sus prácticas profesionales, asumiendo visiones críticas sobre las actividades desarrolladas por los actores con los cuales están llamados a colaborar. En el caso de Bogotá, estas lógicas corporativistas se expresan en prácticas de compartimentación de la información y recelos institucionales. Un Oficial de la MEBOG explica el aislamiento que se presenta incluso entre unidades al interior de la entidad:

“Realmente aquí trabajamos por separado. La policía judicial trabaja por un lado, la inteligencia por otro y la vigilancia por otro. Con la Fiscalía tratamos temas muy puntuales. Con la Secretaría de Gobierno nos comunicamos muy poco. Sabemos que ellos tienen buena información sobre las comunidades, pero no compartimos esa información. Realmente la comunicación es muy poca entre nosotros y con las entidades externas” (Entrevista personal, 10 de noviembre de 2015).

Si bien los actores involucrados no rehúsan la interacción con otros, generalmente su participación se limita a la simple presencia física en las reuniones, sin que ello implique, *per sé*, la coproducción de la acción pública. En la práctica, las entidades intervienen de manera autónoma a partir de una disociación técnica de los problemas, conforme a sus propias agendas, desarrollando programas dispersos según sus propios criterios y especialidades profesionales, pero no en función de una estrategia integral y polivalente de seguridad ciudadana. Esto se traduce en rivalidades entre actores, antagonismos y controversias en la forma de gestionar la acción pública de seguridad. Por ejemplo, un funcionario de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia durante la Alcaldía de Gustavo Petro, expresaba la desconfianza de la administración distrital hacia las actividades desarrolladas por la Policía:

“El Distrito concibe una política de seguridad sin Policía. Es una institución que segrega y genera mayor represión, que en la mayoría de los casos produce mayores problemas con la comunidad. Además, en las zonas con altos índices de criminalidad, existen varios CAI, pero no hacen nada. No, nosotros queremos una seguridad diferente” (Entrevista personal, 29 de mayo de 2014).

Situación de desconfianza que se confirma en un documento del IDIPRON referente al desarrollo del programa ‘Jóvenes en Paz’:

[Los beneficiarios del programa] han tenido malas experiencias con la policía que los señala por pertenecer al IDIPRON, que les pregunta cuánto ganan por usar un disfraz y robar a la gente, por pretender que estudian y quieren cambiar [...] Para la policía el trabajo es coger criminales, entonces creen que les perjudica que ellos estén ocupados en otras actividades (Duque, 2015, p. 47).

Esta disputa entre Alcaldía y Policía, entre las representaciones de prevención y control, que fue especialmente evidente durante las administraciones distritales de izquierda, evidencian la naturaleza subjetiva e ideologizada de la seguridad. En la práctica, la radicalización de estas divergencias se convierte en un obstáculo para el desarrollo de coordinaciones interinstitucionales, contradice los principios de coproducción de la acción pública y dificulta el desarrollo de políticas públicas integrales y sostenibles en el tiempo. Así, la gobernanza de la seguridad ciudadana termina dependiendo no solo de una racionalidad técnica, sino especialmente de una racionalidad política basada en el voluntarismo, la negociación de intereses individuales, las afinidades ideológicas y simpatías personales entre los actores intervinientes.

4. LOS PROCESOS

Las dinámicas de interacción entre los actores no es, en ningún caso, lineal o constante en el tiempo. Dada la importancia de los aspectos subjetivos en el desarrollo mismo de las relaciones, los cambios en los posicionamientos de los actores determinan la magnitud e intensidad de las conflictividades. En este caso, para identificar las dinámicas de la gobernanza en el tiempo tomaremos como referencia los períodos de gobierno de los alcaldes y los cambios que se presentan en la interacción con los otros actores, especialmente con la Policía. La tabla 12 resume la naturaleza de las relaciones entre el Alcalde, la Policía y el Gobierno Nacional.

Tabla 12. Dinámicas de las relaciones entre actores

| Alcalde | Relación con la MEBOG | Relación con el Gobierno Nacional |
|------------------------------|------------------------------|---|
| Antanas Mockus (1995-1997) | Fluida | Tensa (Ernesto Samper) |
| Enrique Peñalosa (2008-2000) | Fluida | Fluida (Andrés Pastrana) |
| Antanas Mockus (2001-2003) | Fluida | Cordial (Andrés Pastrana) Tensa (Álvaro Uribe) |
| Luis E. Garzón (2004-2007) | Indiferente | Tensa (Álvaro Uribe) |
| Samuel Moreno (2008-2011) | Indiferente | Tensa (Álvaro Uribe) Tensa (Juan M. Santos) |
| Gustavo Petro (2012-2015) | Tensa | Tensa (Juan M. Santos) |

Elaboración propia.

Antanas Mockus I

Mockus asumió un liderazgo activo del Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana, el cual era convocado, de forma ordinaria, una vez por mes (Ceballos & Martin, 2004). Esto implicó la institucionalización de este espacio de interacción, posibilitando un análisis conjunto de las estadísticas criminales en la ciudad, la coordinación interinstitucional y el seguimiento constante de las intervenciones en materia de seguridad. Esto, sumado al grande apoyo distrital para el fortalecimiento de la MEBOG, le permitió al Alcalde Mayor mantener una relación fluida con la Policía. En entrevista con Antanas Mockus (19 de diciembre de 2006), el ex Alcalde afirmaba que:

“En nuestra primera administración, se estableció una relación de trabajo cooperativo con la Policía. Creo que comparativamente se intensifican y se mejoran las relaciones, hay una labor de cooperación, se aceptan indicadores que se construyen conjuntamente, se invierte más en apoyo a la Policía, hay rendición de cuentas sobre resultados, sobre seguimiento” (Silva, 2008, p. 71).

No obstante, la administración distrital mantuvo una relación tensa con el Gobierno Nacional y las controversias políticas entre el Alcalde Mayor y el Presidente Ernesto Samper (1994-1998) fueron constantes. Dado que el proceso de descentralización apenas iniciaba, las controversias frente a las competencias y el financiamiento de programas en la ciudad fueron frecuentes⁷⁸. En materia de

⁷⁸ Se presentaron controversias frente a proyectos como la recuperación del Río Bogotá y los estudios para la construcción de la primera línea del metro que el Gobierno Nacional se había comprometido a financiar. Existía en todo caso una disputa política-ideológica entre un Presidente perteneciente a una clase política tradicional y un Alcalde proveniente de un movimiento independiente cuyo eslogan era la anti-política. Estas diferencias se agudizaron a propósito de las críticas del Alcalde frente a los escándalos de corrupción en el Gobierno Nacional y la implicación del Presidente Samper en el proceso 8.000 (El Tiempo, 28 de diciembre de 1996).

seguridad, fue evidente la confrontación entre dos formas de abordar el tema. Mientras Mockus promovió un enfoque de cultura ciudadana y autorregulación de comportamientos, el Gobierno Nacional, condicionado políticamente por el ‘Proceso 8000’ y el escalamiento del conflicto armado, exigía medidas drásticas contra la delincuencia y la recuperación del orden público⁷⁹. No obstante, pese a la solicitud de la administración Mockus de incrementar el número de policías para alivianar el déficit de fuerza en la ciudad, el Gobierno Nacional solo destinó 450 nuevos hombres en 1996, generando así malestar entre las autoridades distritales⁸⁰.

Otro asunto que generó conflicto entre ambas instancias fue el tema del control de armas de fuego. Cabe recordar que la competencia de prohibir el porte de armas de fuego es del Ministerio de Defensa, no de los Alcaldes. Así, mientras el Distrito promovió infructuosamente una restricción permanente de las armas, el Gobierno Nacional no solo negó dicha propuesta, sino que apoyó la conformación de cooperativas armadas de autodefensa civil (Convivir) como una forma de combatir las guerrillas y la criminalidad en zonas rurales (Silva, 2008). Esta decisión fue justificada con el argumento de no negar el derecho de autodefensa y protección de los ciudadanos, aunque también tenía una motivación económica dados los importantes recursos que genera la venta de armas de fuego para la industria militar (Llorente & Bulla, 22 de enero de 2012).

Enrique Peñalosa

Durante el período de gobierno de Peñalosa se mantuvieron las buenas relaciones establecidas entre la administración distrital y la Policía, lo que se tradujo en una interacción dinámica y una coordinación relativamente armónica entre ambas instancias (Ceballos & Martin, 2004). Con el concurso de la Cámara de Comercio (organismo privado), la Alcaldía asesoró el diseño, financió y apoyó el desarrollo de estrategias policiales como la policía comunitaria y la vigilancia por puntos calientes. Asimismo, el Alcalde decretó la creación de los Consejos Locales de Seguridad con lo cual se buscaba mejorar la relación entre los alcaldes de las localidades y los respectivos

⁷⁹ A propósito de la seguridad en Bogotá, el Presidente Ernesto Samper declaró: “[...] de nada nos sirve una ciudad bonita amenazada por rufianes, pillos y criminales” (El Tiempo, 28 de diciembre de 1996).

⁸⁰ Bogotá contaba con unos 10.000 policías, no todos profesionales (Silva, 2008, p. 56).

comandantes de Estación, con el objetivo de diseñar y desarrollar intervenciones adaptadas a las realidades en los territorios (Decreto Distrital 665, 2000).

Entre tanto, la administración mantuvo una relación cordial y fluida con el Gobierno Nacional encabezado por Andrés Pastrana (1998-2002). De hecho, el “modelo Bogotá” de seguridad fue la base para el diseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual se basó en la prevención situacional y la pedagogía para la convivencia. Esta buena relación se tradujo en el apoyo del Gobierno Nacional a proyectos para la instalación de cámaras de video y el fortalecimiento del pie de fuerza policial en la ciudad (cfr. Alcaldía Mayor, 2001a). Mil nuevos policías fueron destinados a la seguridad ciudadana de Bogotá, en tanto que se reasignaron cerca de 1.500 uniformados, que venían desarrollando tareas administrativas, a labores de vigilancia en las calles (Franco, 2013, p. 88).

Sin embargo, se evidenciaron fallas en la coordinación interinstitucional para el desarrollo de las intervenciones. Fue el caso de las acciones para recuperar el espacio público en zonas como *El Cartucho* que, si bien permitieron la renovación urbanística del sector, no implicaron un trabajo conjunto de las autoridades competentes (policías, fiscales, tribunales de justicia) para dismantelar los circuitos criminales allí asentados (narcotráfico, venta ilegal de armas, hurtos a personas), ni tampoco de los servicios sociales para el tratamiento de las problemáticas de aquellas zonas (mendicidad, drogadicción). Esto conllevó un fenómeno de desplazamiento de las dinámicas de inseguridad hacia otros sectores de la ciudad que devinieron en nuevos enclaves de criminalidad; este fue el caso de sectores como *El Bronx* y *Cinco Huecos* (cfr. Moreno, 2014; Ardila, 8 de diciembre de 2011). La falta de integralidad en las intervenciones evidencia falencias en la coproducción de la seguridad ciudadana.

Antanas Mockus II

Mockus mantuvo una interacción fluida con la Policía. El Consejo Distrital de Seguridad continuó siendo el espacio central para la coordinación interinstitucional en la gestión de la seguridad ciudadana. El informe final del Plan de Desarrollo, Mockus convocó más de 44 Consejos de Seguridad durante el período 2001-2003, para hacer seguimiento a las intervenciones, discutir nuevas acciones y coordinar actividades con la comandancia policial en la ciudad (Alcaldía Mayor,

2003, p. 34). En algunas ocasiones, el Alcalde convocó consejos ampliados de seguridad a los cuales eran invitados, además, alcaldes locales, representantes del DABS y del IDIPRON, así como la Cámara de Comercio de Bogotá.

Sin embargo, la sucesión de una serie de atentados terroristas por parte de las milicias urbanas de las FARC subordinó los programas de seguridad ciudadana a una estrategia antiterrorista y contrainsurgente desarrollada en el marco de la Política de Seguridad Democrática⁸¹. El asunto suscitó diferencias entre el Gobierno Nacional, encabezado por el recién posesionado Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) y la Alcaldía Mayor. Por un lado, el Alcalde Mockus lideró una campaña de resistencia civil contra el terrorismo, apoyó decididamente las acciones de inteligencia y control desarrolladas por la MEOG y promovió los FLS como estrategia de apoyo ciudadano a la labor de los organismos de seguridad. El Gobierno Nacional, por su parte, impulsó intervenciones y ocupaciones militares de ciertos sectores de la ciudad⁸², al tiempo que instauró un espacio de coordinación interinstitucional paralelo a los Consejos Distritales de Seguridad, el Grupo Interinstitucional de Análisis Antiterrorista, liderado por el Ejército Nacional (Semana, 10 de octubre de 2002). De esta manera, el Alcalde fue relegado a un puesto secundario dentro de este espacio de coordinación de la acción pública de seguridad en la ciudad. Cabe destacar que el asunto de la restricción al porte de armas continuó siendo un asunto de controversias entre el Gobierno Nacional y el Distrito.

Luis Eduardo Garzón

Durante el Gobierno Distrital de Garzón, los problemas de coordinación y los conflictos con diferentes actores condicionaron el desarrollo de los programas. Estos conflictos estuvieron relacionados con tres aspectos: (1) las disputas con el Gobierno Nacional, (2) una acusada

⁸¹ Después de la ruptura de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, la guerrilla inició una ofensiva terrorista en las ciudades. En Bogotá, estos ataques afectaron instalaciones militares y de policía, así como el acueducto de la ciudad, el Palacio de Nariño (el día de la posesión del Presidente Uribe) y el Club El Nogal.

⁸² El Gobierno Nacional promovió la aprobación de un estatuto antiterrorista que otorgaba facultades extraordinarias a las Fuerzas Militares para hacer frente a las amenazas terroristas (realización de allanamientos y capturas sin orden judicial, restricción de libertades de movilización, empadronamiento de las poblaciones de sectores especialmente críticos, etc.) (Mantilla, 2004).

indiferencia del Alcalde frente a los temas de delincuencia en la ciudad, (3) la baja coordinación entre los organismos distritales.

(1) Desde el comienzo de su mandato, la administración Garzón mantuvo una tensa relación política con el Gobierno Nacional. La coincidencia de un Alcalde de izquierda (Luis Garzón) y un Presidente de derecha (Álvaro Uribe) llevó a continuas disputas políticas-ideológicas con relación a las medidas de gobierno en la ciudad (El Tiempo, 12 de mayo de 2004). Desde el Gobierno Nacional existía gran desconfianza con relación a compartir información o coordinar acciones con funcionarios de la administración distrital, entre los cuales se contaban ex sindicalistas y ex guerrilleros (Veeduría Distrital de Bogotá, 2013, p. 28). En materia de seguridad, ante la persistencia de eventos terroristas, se evidenció un unilateralismo en la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional que ordenó el despliegue de unidades militares para patrullar algunos sectores de la ciudad (Semana, 5 de septiembre de 2004), el ingreso de policías a universidades públicas para dismantelar redes de apoyo a la guerrilla y la instauración de albergues para excombatientes paramilitares⁸³, entre otras medidas adoptadas sin consulta ni coordinación con el Alcalde.

La complejidad de las relaciones entre el nivel nacional y el distrital afectaron además las relaciones entre la Alcaldía y la MEBOG que se comunicaba más con el Presidente que con el Alcalde. De hecho, en 2005, la Policía Nacional propuso la unificación de las unidades de policía de Bogotá y los municipios aledaños de Chía y Soacha. Esto hubiese reducido la capacidad de injerencia del Alcalde de Bogotá –y de los alcaldes de los municipios aledaños– en los asuntos de seguridad⁸⁴. La polarización política-ideológica entre ambas instancias de gobierno generó una alta desconfianza, entorpecieron la necesaria coordinación interinstitucional y limitaron toda la capacidad de gestión de las autoridades locales en materia de seguridad.

⁸³ Más de 3.000 excombatientes fueron instalados en Bogotá por decisión del Gobierno Nacional. Más allá de la atención social que recibían, estos desmovilizados debieron recibir medidas especiales de protección y vigilancia policial generando un desafío de seguridad que las autoridades locales no estaban en capacidad de asumir. Algunos excombatientes incluso se vieron involucradas en actos delictivos y alteraciones del orden público (cfr. El Tiempo, 15 de marzo de 2005; Lancheros, 30 de noviembre de 2005; Semana, 17 de julio de 2005).

⁸⁴ Esta propuesta, aunque contó con cierto apoyo del Gobierno Nacional, fue juzgada inconstitucional (Semana, 12 de febrero de 2006).

(2) Garzón fue sujeto de reiteradas críticas por su poco interés en los problemas de inseguridad ciudadana (cfr. Ronderos, 12 de febrero de 2006; Silva, 2008; Veeduría Distrital de Bogotá, 2013). Si durante las administraciones de Mockus y Peñalosa los alcaldes ejercieron un liderazgo activo en los asuntos de seguridad, manteniendo una comunicación constante con la MEBOG y haciendo seguimiento de los indicadores y las acciones, durante el gobierno de Garzón –por lo menos en los dos primeros años–, la gestión de la seguridad fue abandonada a la gestión de la Policía mientras que el Consejo de Seguridad fue convocados de manera esporádica (Veeduría Distrital de Bogotá, 2013). Esta supuesta falta de interés del Alcalde en el tema de la seguridad se reflejó en la ausencia de acciones distritales para atender problemáticas como la creciente presencia de criminalidad organizada⁸⁵, el incremento de los homicidios y el aumento de los hurtos⁸⁶.

No obstante, a partir del año 2007, la administración distrital promovió estudios sobre la situación de seguridad en Bogotá⁸⁷. Ese mismo año, la Secretaría Distrital de Gobierno formuló el “Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia” con el cual se pretendió sentar las bases para la adopción de una estrategia integral de seguridad para Bogotá. El documento reiteró la

⁸⁵ Además de los procesos de territorialización de la criminalidad en sectores como *El Bronx*, frente a los cuales no existió una estrategia focalizada de atención por parte de la administración distrital, diversos análisis académicos destacan la infiltración urbana de grupos paramilitares y guerrilleros en la ciudad. En especial, la reconfiguración de las relaciones criminales de poder produjo disputas por el control territorial y de economías ilegales entre facciones paramilitares en la ciudad. Después de diez años de reducción constante en el homicidio, este fenómeno se incrementó en 2005 y 2006, sobre todo bajo la modalidad de sicariato, limpieza social y persecución de personas consideradas de izquierda (líderes de movimientos comunitarios, sindicalistas, miembros de ONG, etc.) (cfr. ACNUR, 2007, p. 6; El Tiempo, 22 de febrero de 2007). Sin embargo, Juan Manuel Ospina, entonces Secretario Distrital de Gobierno, explicaba que: “El crecimiento de los homicidios, fruto de ajustes de cuentas entre grupos de paramilitares después de la muerte de (Miguel) Arroyave, no puede llevar a pensar que hay un aumento de la inseguridad” (Revista Semana, 12 de febrero de 2006).

⁸⁶ El Alcalde Garzón justificó el incremento de los hurtos en la ciudad como producto de la incorporación del robo de celulares dentro de las estadísticas delictivas. En una argucia discursiva, la discusión fue desviada del problema como tal (el hurto a personas) al cambio de metodología en la recolección de la información (El Tiempo, 11 de diciembre de 2007).

⁸⁷ Se subcontrató a un ex general del Ejército para la elaboración del Plan Integral de Seguridad el cual no fue publicado ni oficializado como documento de gobierno. En 2007, se inició la elaboración del Libro Blanco de Seguridad para Bogotá, en el marco del programa “Ciudades más Seguras” de UN-Hábitat, que desarrollaba un ejercicio prospectivo sobre los retos futuros en materia de seguridad ciudadana. Tal documento fue publicado solo hasta 2008 y no fue tenido en cuenta como instrumento de planificación por la administración de Samuel Moreno Rojas (Veeduría Distrital De Bogotá, 2013, p. 27). Ese mismo año, se desarrolló una investigación conjunta entre la Secretaría Distrital de Gobierno y la Universidad Nacional de Colombia que permitió la identificación de 31 ‘puntos trampa’ en la ciudad, sectores “que por sus condiciones urbanísticas, históricas, y socio-territoriales, se han convertido en un espacio proclive al fenómeno delincencial” (Universidad Nacional de Colombia, 27 de diciembre de 2007). Esta información no fue utilizada por este gobierno, pero sí sirvió de insumo para la definición del programa ZAICS implementado durante la Alcaldía de Moreno Rojas.

necesidad de intervenciones integrales que implicaban la articulación de acciones de prevención y control de la violencia, el fortalecimiento y legitimación institucional y una política social contra la exclusión, la pobreza y el desempleo (Secretaría Distrital de Gobierno, 2007). Puesto que el documento fue publicado durante el último año del período de gobierno del Alcalde Garzón, realmente no se constituyó en un instrumento de planeación, consistiendo en un inventario de las actividades relacionadas con la seguridad y la convivencia que eran desarrolladas por distintas entidades.

(3) Un informe de la Veeduría Distrital de Bogotá (2013) destaca los problemas de coordinación institucional sucedidos durante esta administración. Así, esta entidad destaca los problemas de coherencia de los proyectos adelantados por la Secretaría Distrital de Gobierno. La tendencia a involucrar asesores externos en el diseño y desarrollo de los programas, muchas veces atendiendo a intereses clientelistas, redundó en acciones públicas desarrolladas de forma independiente por grupos que trabajaban bajo una agenda propia y sin atender los lineamientos políticos que sobre la materia habían sido establecidos desde la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana –instancia encargada de coordinar la estrategia de seguridad ciudadana (p. 29). Asimismo, las intervenciones de prevención social adelantadas por organismos distritales con objetivos misionales diferentes a la seguridad, eran desarrollados de forma relativamente independiente, en función de las prioridades de intervención y de las especialidades profesionales de las respectivas entidades y no en el marco de una estrategia distrital de prevención de la violencia.

Samuel Moreno Rojas

El gobierno del Alcalde Moreno se caracterizó por los problemas de coordinación interinstitucional dentro de la administración distrital. La Veeduría Distrital (2013) insistió en la problemática generada por las prácticas clientelistas durante este gobierno. Según esta entidad, la Alcaldía entregó la dirección de diversas entidades a grupos políticos afines, los cuales actuaban más en función de sus propios intereses que bajo los lineamientos establecidos por la Secretaría de Gobierno. Esto, sumado al estilo de gobierno de Moreno Rojas, quien otorgó gran libertad a sus funcionarios, sin mayor seguimiento de su gestión, llevó a que los programas de seguridad “se convirtieron en islas independientes manejadas por directores y consultores, con recursos y

cronograma propios y sin responder a un plan o a una estrategia común definida desde la Secretaría Distrital de Gobierno” (p. 29).

Los problemas de coordinación fueron evidentes en la relación con la MEBOG. Como en el caso de Garzón, Moreno no mantuvo mayor interlocución con la Policía, lo que favoreció que la institución policial reafirmara su autonomía en el desarrollo de las estrategias para el control de la delincuencia en la ciudad. Fue el caso del Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, el cual empezó a ser implementado en Bogotá desde 2010. Aunque el Distrito financió la adquisición de motos y equipos de comunicación para las patrullas de los cuadrantes (Caracol Radio, 15 de febrero de 2010), realmente no tuvo mayor participación en el diseño de la estrategia.

En el caso del programa de las ZAICS, concebidos por la Alcaldía como una estrategia integral para intervenir las zonas críticas de seguridad, realmente no hubo acciones focalizadas de vigilancia policial. En la práctica, la Policía no se articuló totalmente a la estrategia y su participación se limitó a apoyar ciertas actividades desarrolladas por los funcionarios del Distrito, en tanto que las operaciones de control de la delincuencia se hacían en función de los cuadrantes y no de las zonas de intervención establecidas por la Alcaldía (Ruíz, 2 de diciembre de 2013).

Las ZAICS, en todo caso, presentaron problemas de diseño. Las zonas priorizadas fueron delimitadas de forma muy extensas (incluso agrupaban tres barrios) lo que impedía la implementación de acciones realmente focalizadas y acordes a las necesidades particulares de cada micro territorio. Por el contrario, las intervenciones fueron diseñadas de forma general sin atender las particularidades sociales de cada sector (Ruíz, 2 de diciembre de 2013). En segundo lugar, porque la coordinación de las acciones dependía de los gestores de convivencia, funcionarios operativos de la Secretaría de Gobierno, sin ninguna ascendencia sobre la gestión desarrollada por las entidades distritales comprometidas (Ramírez, 2014). Es decir que el desarrollo de las actividades estuvo condicionado por las negociaciones entre funcionarios operativos en el territorio (gestores locales de las secretarías distritales, alcaldías locales), sin una definición estratégica de intervenciones, presupuestos y compromisos institucionales.

Toda esta situación de descoordinación institucional se agravó con los escándalos de corrupción dentro de la administración, que afectaron directamente la gobernabilidad de las autoridades

públicas en la ciudad y llevaron incluso a la destitución del Alcalde Samuel Moreno en 2011⁸⁸. La crisis de legitimidad del gobierno distrital se reflejó de manera evidente en las relaciones con el Gobierno Nacional. En un contexto de creciente inseguridad derivado del incremento de las estadísticas criminales, el agravamiento del problema de *El Bronx* (cfr. Ardila, 8 de diciembre de 2011) y la persistencia de actos terroristas en la ciudad⁸⁹, el Gobierno Nacional, primero liderado por el Presidente Álvaro Uribe y luego por el Presidente Juan Manuel Santos, acusando la falta de acción por parte del alcalde de la ciudad, ordenó medidas extraordinarias para restablecer el orden público en la ciudad (cfr. Semana, 25 de enero de 2009; El Espectador, 12 de agosto de 2010).

Los problemas de gobernabilidad en la ciudad se tradujeron en la formulación tardía de una ‘Política Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana’. Este documento fue sancionado el 28 de diciembre de 2011, tres días antes de la finalización del periodo de gobierno, por lo cual no constituyó un instrumento de política pública (Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2014). El contenido mismo del documento no ofreció ninguna acción concreta para prevenir y controlar la delincuencia en la ciudad, tampoco definió responsabilidades concretas de las entidades gubernamentales frente a los problemas de seguridad y, en suma, no estableció ningún mecanismo específico que garantizará una mejor gestión de la seguridad ciudadana en Bogotá⁹⁰.

Gustavo Petro

La Alcaldía de Petro fundamentó su estrategia de seguridad ciudadana en intervenciones de prevención social con el fin de lograr la progresiva integración social de individuos en riesgo de involucrarse en situaciones de violencia y delincuencia. Esta orientación de la acción pública

⁸⁸ Desde 2010 se abrieron investigaciones disciplinarias y penales contra el Alcalde Mayor y otros funcionarios del Distrito por las irregularidades en la adjudicación y desarrollo de distintos contratos de obras públicas en la ciudad. En mayo de 2011, la Procuraduría General de la Nación falló en su contra y decidió su destitución. Clara López Rojas asumió como Alcaldesa encargada hasta la finalización del periodo de gobierno (31 de diciembre de 2011).

⁸⁹ Se hace referencia a una serie de hechos terroristas con explosivos de bajo poder en locales comerciales y estaciones de policía, así como el atentado contra las instalaciones de Caracol Radio en agosto de 2010 (cfr. El Tiempo, 13 de junio de 2008, 18 de septiembre de 2008, 29 de junio de 2009; Semana, 6 de noviembre de 2008, 12 de agosto de 2010).

⁹⁰ El documento solo estableció una serie de principios, propósitos y criterios que deberían guiar las intervenciones en materia de seguridad ciudadana: enfoque antropocéntrico y de derechos, gestión social integral frente a las necesidades de la población, coordinación interinstitucional y articulación con el Modelo de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional (Decreto Distrital 657 de 2011).

distrital implicó la articulación activa de diversas entidades del Distrito (gobierno, integración social, educación, salud, etc.) en acciones para mejorar la convivencia ciudadana y reducir la violencia en la ciudad. En este sentido, se pueden destacar sinergias positivas en el desarrollo de programas como ‘Jóvenes en Paz’, el cual fue coordinado por el IDIPRON con la participación de las Secretarías de Educación, de Integración Social, de Salud y de Gobierno, entre otras. Estos organismos se convirtieron en miembros frecuentes de los consejos de seguridad, tanto a nivel distrital como local. Se multiplicaron asimismo las mesas de trabajo para tratar problemáticas específicas como pandillismo, barras de fútbol, habitantes de calle. Las directrices acordadas en estos espacios de coordinación se tradujeron en convenios interinstitucionales para el tratamiento de asuntos específicos, los cuales generalmente involucraban a dos organismos, y en los que se establecían las responsabilidades y los presupuestos respectivos. La afinidad ideológica de los actores distritales y el convencimiento en las bondades de las intervenciones sociales, facilitó el desarrollo de los acuerdos.

No obstante, la coordinación entre organismos –con misiones, especialidades e intereses distintos– fue compleja⁹¹. En la práctica, las agendas específicas de cada organismo determinó el nivel de intervención en los programas. Fue el caso del Plan 75/100, diseñado y liderado por la Secretaría de Gobierno que, sin embargo, contemplaba intervenciones por parte de otras entidades distritales para las cuales la estrategia no era prioritaria y, por tanto, no destinaron recursos suficientes para su desarrollo, limitando así el alcance de las acciones integrales que habían sido propuestas (CCB & FIP, 2014). Una situación similar se evidenció en el desarrollo de los dispositivos sociales diseñados por el Distrito para atender las problemáticas social en *El Bronx*. Al respecto, Jorge Rojas, entonces Secretario para la Integración Social, reconoció la imposibilidad de coordinar acciones para rehabilitar y garantizar alojamiento, salud y habitación a la población habitante de calle del sector (El Tiempo, 4 de febrero de 2014). Así, el Observatorio de Seguridad Ciudadana (2014) concluye que “las intervenciones en lo local son simultáneas pero no integrales. Es decir, se focalizan unas zonas y se entregan órdenes de intervenir, pero no se diseña una estrategia que dé cuenta de las necesidades específicas de cada territorio” (p. 24).

⁹¹ Al respecto, la Contraloría Distrital de Bogotá, en su informe de control fiscal de mayo de 2015, cuestionó el desembolso hecho por la Secretaría Distrital de Educación para el programa ‘Jóvenes en Paz’ coordinado por el IDIPRON, no solo por la entrega de recursos públicos como auxilios a particulares, sino por la falta de seguimiento del impacto del programa en el comportamiento del personal beneficiario (Duque, 2015, p. 53).

Por otro lado, existió una relación muy conflictiva, política y personal, entre el Alcalde, la MEBOG y el Gobierno Nacional. Pese a que la administración distrital brindó un importante apoyo financiero para el mejoramiento de la operatividad policial en la ciudad, la Alcaldía mantuvo frecuentes y enconadas controversias con la Policía Metropolitana derivadas, básicamente, de los antagonismos ideológicos, las diferentes visiones sobre cómo afrontar los problemas (prevención social vs. control) y la desconfianza mutua entre ambas instancias (cfr. El Espectador, 4 de diciembre de 2013, 25 de marzo de 2014).

Estrategias como el PICSC y el Plan 75/100, diseñados por la administración distrital, no contaron con participación de la Policía. De hecho, se concibieron como estrategias de seguridad basadas, fundamentalmente, en la prevención social, la gestión de la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos. Por eso, el rol primordial para garantizar la seguridad se les asignó a los funcionarios del Distrito, especialmente a los llamados ‘gestores de convivencia’ y los servicios sociales. Entre tanto, el control policial fue juzgado inadecuado para tratar las causas sociales de la violencia y, por tanto, la participación de la Policía resultaba “*deseable pero no necesaria*” (Entrevista personal con funcionario de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, 29 de mayo de 2014). Estas estrategias fueron diseñadas sin tener en cuenta la distribución de los cuadrantes policiales, mientras que otros programas comunitarios como los Frentes Locales de Seguridad perdieron apoyo distrital por considerarse como una *policialización* de la vida civil⁹².

La Policía, por su parte, desarrolló de forma independiente —o por mandato del Gobierno Nacional— sus intervenciones para el control de la delincuencia en la ciudad. Así, estrategias operativas contra delitos específicos como el hurto de celulares y el microtráfico de drogas fueron diseñadas e implementadas por la comandancia policial, sin mayor interacción con las autoridades distritales. Este fue el caso, por ejemplo, de los operativos policiales desarrollados contra los centros de expendio de drogas ilícitas en sectores como *El Bronx*. Estas operaciones fueron ordenadas por el Presidente Juan Manuel Santos, como parte de una estrategia nacional contra el microtráfico de

⁹² Los programas de policía comunitaria, incluyendo los Frentes Locales de Seguridad, continuaron pero como acciones internas de la Policía Nacional y sin apoyo de la Alcaldía de Bogotá.

drogas⁹³, pero no contaron con el apoyo de la Alcaldía que las denunció como acciones violatorias de los derechos humanos de los drogodependientes y habitantes de calle que deambulaban por la zona (El Tiempo, 4 de febrero de 2014). Cabe resaltar también que los decretos de la Alcaldía para restringir el porte de armas de fuego, además de haber estado condicionadas a la autorización del Gobierno Nacional y del mando militar, no contó con el apoyo de una estrategia policial clara y específica para dismantelar el gran mercado ilegal de armas en la ciudad (Llorente & Guarín, 2013). Estos episodios de confrontación terminaron por afectar la gobernabilidad en la ciudad⁹⁴ y generaron problemáticas mayores en la articulación de acciones orientadas a garantizar la seguridad ciudadana.

Asuntos como la gestión de la información sobre la criminalidad en la ciudad (El Espectador, 4 de diciembre de 2013) y el manejo de los recursos destinados para la seguridad ciudadana fueron temas centrales de conflictos. Al respecto, la propuesta distrital de un modelo de seguridad no basado en lo policivo llevó a que, desde el FVS, se redujeran recursos para el funcionamiento operativo de la MEBOG (alquiler y mantenimiento de vehículos), lo cual terminó generando conflictos entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía Mayor (cfr. Segura, 24 de noviembre de 2013). Al respecto Sebastián Pavia, ex funcionario del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá señalaba,

“Claro hay que evitar que el Fondo de Vigilancia deje de ser una chequera en blanco para la Policía. Pero durante esta Alcaldía [gobierno de Gustavo Petro], el director del Fondo se comporta como un *policy maker* y actúa de forma autónoma, incluso por fuera de la estructura de la Secretaría de Gobierno. Él aconseja qué hacer y qué financiar. Es necesario entender que el Fondo debe dotar de equipamientos a la ciudad, pero en realidad hay muchos problemas con la administración de los recursos” (Entrevista personal, 16 de noviembre de 2015).

⁹³ La estrategia fue presentada como parte de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y consistió básicamente en una orden ejecutiva del Presidente Juan Manuel Santos a la Policía Nacional de intervenir y dismantelar 25 grandes expendios de droga en Bogotá, Medellín y Cali. Sin embargo, las intervenciones duraron apenas 2 meses y, más allá de los operativos policiales, en realidad no contempló un programa sostenible de seguridad y recuperación de las zonas afectadas. Se trató de acciones coyunturales, reactivas y mediáticas. Un análisis de Escobedo *et ál.* (9 de julio de 2013), revela que, una vez que las operaciones policiales finalizaron, “el problema del expendio siguió o se movió en el mismo vecindario o en los entornos cercanos”.

⁹⁴ Cabe recordar que el alcalde Petro mantuvo fuertes controversias con el Gobierno Nacional por temas relacionados con la asignación de recursos para la construcción del metro en Bogotá, el uso del suelo para la construcción de viviendas de interés social y el modelo de prestación del servicio público de recolección de basuras. Incluso, el alcalde estuvo incurso en un proceso disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación que llevó a su destitución temporal del cargo. Esta situación provocó una grande inestabilidad política y administrativa en la ciudad.

Las controversias entre la Alcaldía y la Policía fueron de dominio público pues los actores hicieron uso masivo de los medios de comunicación para exponer sus diferencias, lo cual terminó por desinstitucionalizar y deslegitimar los consejos de seguridad como espacios de interacción y discusión.

Apuntes finales

A lo largo de esta última parte hemos analizado la producción y desarrollo de la acción pública de seguridad ciudadana desde el enfoque de la gobernanza. Desde este punto de vista, se tiende a valorar la participación de las administraciones distritales, en calidad de corresponsables, en la coproducción de la seguridad en Bogotá. Sin embargo, hemos determinado que, más allá de la generación de normas y espacios de interacción, existen grandes conflictos entre los actores que condicionan el desarrollo mismo de la acción pública de seguridad. Las diferencias de intereses, capacidades, orientaciones profesionales, adscripciones ideológicas, alimentan lógicas de antagonismos y desconfianzas entre actores que afectan la coordinación y construcción de políticas de seguridad integrales. Las redes de acción pública dependen entonces de los posicionamientos políticos y especialidades de los diferentes actores. En este sentido pueden ser entendidas las buenas relaciones establecidas en el período del alcalde Peñalosa y el Presidente Pastrana, cuando las coincidencias políticas permitieron establecer sinergias. Por el contrario, las confrontaciones ideológicas entre los alcaldes de izquierda y el Gobierno Nacional generaron profundas tensiones entre ambas instancias de poder.

Si bien los actores involucrados no rehúsan la interacción con otros, generalmente su participación se limita a la simple presencia física en las reuniones sin que ello implique, *per sé*, una coproducción efectiva de la acción pública. En la práctica, las entidades intervienen de manera autónoma a partir de una disociación técnica de los problemas, conforme a sus propias agendas, desarrollando programas dispersos según sus propios criterios y especialidades profesionales más no en función de una estrategia integral y polivalente de seguridad ciudadana. Esto se traduce en rivalidades entre actores, antagonismos y controversias en la forma de gestionar la acción pública de seguridad. Por ejemplo, de nuevo durante el período del alcalde Gustavo Petro, se mantuvo una gran desconfianza hacia las actividades desarrolladas por la Policía. Así lo expresa un funcionario de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Bogotá:

“El Distrito concibe una política de seguridad sin Policía. Es una institución que segrega y genera mayor represión, que en la mayoría de los casos produce mayores problemas con la comunidad. Además, en las zonas con altos índices de criminalidad, existen varios CAI, pero no hacen nada. No, nosotros queremos una seguridad diferente” (Entrevista personal, 29 de mayo de 2014).

Situación de desconfianza que se confirma en un documento del IDIPRON referente al desarrollo del programa ‘Jóvenes en Paz’:

[Los beneficiarios del programa] han tenido malas experiencias con la policía que los señala por pertenecer al IDIPRON, que les pregunta cuánto ganan por usar un disfraz y robar a la gente, por pretender que estudian y quieren cambiar [...] Para la policía el trabajo es coger criminales, entonces creen que les perjudica que ellos estén ocupados en otras actividades (Duque, 2008, p. 47).

Esta disputa entre alcaldía y policía, entre las representaciones de prevención y control, que fue especialmente evidente durante las administraciones distritales de izquierda, evidencian la naturaleza subjetiva e ideologizada de la seguridad. En la práctica, la radicalización de estas divergencias se convierte en un obstáculo para el desarrollo de una gobernanza de la seguridad y contradice los principios de coproducción de la acción pública y, en últimas, dificulta el desarrollo de políticas públicas integrales y sostenibles en el tiempo. Así, la gobernanza de la seguridad depende no solo de una racionalidad técnica, sino especialmente de una racionalidad política basada en el voluntarismo, la negociación de intereses individuales, las afinidades ideológicas y simpatías personales entre los actores intervinientes.

CONCLUSIONES GENERALES

La conclusión mayor de este trabajo de investigación es que la seguridad ciudadana ha devenido en un campo de conflicto político-ideológico entre las autoridades públicas nacionales y distritales. Lejos de aquella idea de gobernanza de la acción pública donde los actores interactúan de forma coordinada en pos de un objetivo común, el análisis desarrollado ha permitido evidenciar que el diseño y desarrollo de los programas públicos están mediados por relaciones de conflictividad entre los actores que intervienen en el campo de la seguridad ciudadana. Pero, ¿cómo afectan estos conflictos la coproducción de la seguridad ciudadana en Bogotá?

Para responder a nuestra pregunta de investigación, lo primero que debemos resaltar es la brecha existente entre la retórica política de la corresponsabilidad, fundamentada en la propia Constitución Política colombiana, y las prácticas de coordinación interinstitucional en el desarrollo mismo de la acción pública de seguridad. En efecto, pese a que se promueve una integralidad de los programas públicos, persiste una falta de coherencia de las acciones desarrolladas. Al estudiar el contenido de la acción pública de seguridad ciudadana en Bogotá se evidencia una proliferación de programas y estrategias diseñadas y desarrolladas desde diferentes niveles y por diversas entidades. Sin embargo, estos programas, si bien simultáneos, no son complementarios o articulados entre sí. Nos encontramos incluso que las intervenciones pueden llegar a ser contradictorias entre sí. Tal fue el caso de las acciones de promoción del desarme en la ciudad que han encontrado resistencia política por parte de las autoridades nacionales, o la estrategia de tratamiento médico-social de drogodependientes que la Alcaldía intentó desarrollar después de 2012 y que terminó confrontada con una política penal nacional prohibicionista frente al tema de las drogas.

En realidad, las estrategias no se construyen a partir del consenso entre los actores involucrados. Cada entidad define sus planes y estrategias de intervención a partir de sus ideas preconcebidas respecto a la resolución de los problemas, conforme a sus agendas e intereses y dependiendo de sus especialidades profesionales y sus capacidades técnicas. Entonces, no hablamos de una política integral y polivalente de seguridad ciudadana, sino de varias políticas de seguridad en Bogotá. El Gobierno Nacional, con el concurso del Legislativo, define una política criminal y unos lineamientos generales para las intervenciones de seguridad urbana; la Policía Nacional diseña unos planes operativos para el control de la delincuencia, mientras que la administración distrital

establece unos programas de convivencia y seguridad ciudadana basados fundamentalmente en la prevención –situacional y social– de la violencia. Adicional a ello, los programas diseñados desde el Distrito involucran a diversas entidades que portan especialidades diferentes (servicios sociales, educación, salud, obras públicas, etc.). En todos los casos, los actores reclaman la coordinación interinstitucional para el desarrollo de las actividades, si bien las decisiones permanecen sujetas a clivajes administrativos y representaciones particulares de las problemáticas. De hecho, en el desarrollo de las entrevistas y conversaciones informales, especialmente con miembros de la Policía, se evidenció el limitado conocimiento que se tiene sobre los programas desarrollados por otros organismos. Las entidades, por lo general desconfían de las acciones desarrolladas por sus contrapartes, compartimentan la información, son reacios a aceptar intervenciones –y cuestionamientos– externas en sus actividades.

En el caso de los programas desarrollados por el Distrito, estos han llevado a la movilización de diferentes organismos en materia de prevención y promoción de la convivencia que, si bien en algunos han generado sinergias intersectoriales importantes, no evidencian la consolidación de una política de seguridad ciudadana. Las entidades involucradas actúan conforme a sus agendas y preocupadas por sus metas de gestión –por ejemplo atender a un número determinado de personas– y no en función de objetivos específicos referentes al mejoramiento de las condiciones de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, las medidas de integración social focalizadas en las llamadas poblaciones vulnerables, si bien pueden contribuir a prevenir que los individuos beneficiados incurran en actividades delictivas, están orientadas a modificar las condiciones de marginación social –que corresponde a una política social– y no garantizar la protección de las personas frente a la violencia y la delincuencia –que corresponde a una política de seguridad ciudadana–. Así, los programas distritales de seguridad ciudadana, contenidos en los Planes Distritales de Desarrollo y más recientemente en los PICSC, son presentados como catálogos de estrategias generales, ambiguas, donde se agrupan las acciones misionales desarrolladas por las entidades llamadas a participar en los programas de prevención. Sin embargo, estos documentos no establecen actividades específicas de coordinación o estrategias conjuntas de intervención a largo plazo.

Esto evidencia que el Estado – en sus niveles nacional y subnacional, en sus dimensiones de políticos y de administrativos – no actúa como cuerpo homogéneo, sino que, por el contrario, en su interior se desarrollan conflictos entre actores políticos –individuales y colectivos– que buscan

imponer sus intereses y agendas. La incoherencia de la acción pública de seguridad ciudadana es producto, además de la falta de planeación y las limitaciones técnicas y financieras propias de cada entidad, de los conflictos acentuados derivados de aquellos clivajes administrativos y de los desencuentros de las representaciones ideologizadas de los problemas a resolver. Pese a la existencia de espacios institucionalizados para la interacción y la concertación, el voluntarismo y la personalización de las relaciones afectan la producción de la acción pública. Las agendas públicas terminan siendo definidas en función de las preferencias y motivaciones de quien gobierna, bien en el nivel nacional como en el distrital. Más allá de una racionalidad técnica –el análisis empírico de las situaciones de seguridad en los territorios y las capacidades técnicas y financieras de los organismos–, la racionalidad política –basada en las afinidades ideológicas, los posicionamientos políticos y la negociación de intereses– define las dinámicas de cooperación entre los organismos. Las rivalidades y la desconfianza entre entidades, así como las confrontaciones políticas están a la orden del día.

Cierto, existen consejos y comités donde los actores públicos dialogan con sus contrapartes. No obstante, los intercambios se pueden limitar bien a la simple participación en las reuniones conjuntas, bien a colaboraciones específicas en actividades muy puntuales. Ciertamente, estos espacios favorecen la interacción y el intercambio entre actores públicos en sus diferentes niveles, pero ello no implica una práctica de coproducción de la acción pública de seguridad, esto es, la adopción de objetivos comunes, de estrategias concertadas y sostenidas en el tiempo, de compromisos a largo plazo, de seguimiento continuo y conjunto de las acciones desarrolladas. Así, la gestión de la seguridad en la ciudad permanece dependiente de la convergencia de interés y afinidades políticas entre los actores involucrados: en tanto esa condición no existe, la simple coordinación interinstitucional se complejiza, generando disfunciones en el desarrollo de la acción pública. Esta situación fue especialmente evidente durante los periodos de gobierno de los alcaldes de izquierda.

Nos encontramos entonces ante una gobernanza idealizada de la seguridad ciudadana. Si bien el precepto de corresponsabilidad está presente en la retórica política gubernamental y tanto el cuerpo normativo como los programas públicos están contruidos con base en principios de descentralización y coordinación interinstitucional, la coproducción de la seguridad ciudadana resta condicionada por las dinámicas políticas coyunturales, las lógicas corporativistas y los voluntarismos de los actores. Así, el decretar la coordinación interinstitucional y la

corresponsabilidad de las autoridades territoriales no resulta suficiente para garantizar prácticas de coproducción de una acción pública de seguridad ciudadana integral, coherente y sostenida en el tiempo. La afirmación de estas limitaciones de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Bogotá, que desde este estudio hemos pretendido hacer, solo aporta al debate en torno a la debilidad manifiesta del Estado colombiano, en sus diferentes niveles, para cumplir con la función primaria de proteger y garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

ANEXO. Tabla de Entrevistas.

| Entrevistado | Fecha | Asunto |
|---|--------------------------|---|
| Funcionario de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, Secretaria Distrital de Gobierno. | 29 de mayo de 2014. | Política de Seguridad Ciudadana de Bogotá. Gustavo Petro. Desarrollo del Plan 75/100. Relación Alcaldía – Policía |
| Funcionaria de la Alcaldía de la Localidad 9 de Fontibón. | 8 de octubre de 2015. | Situación de seguridad en la localidad. Implementación territorial de los programas de seguridad ciudadana. Relación Alcaldía Local – Policía Relación Alcaldía Local – Distrito |
| Rubén Ramírez, ex director del CEACS. | 20 de octubre de 2015 | Situación de seguridad en Bogotá. Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá. |
| Oficial de la Policía Metropolitana de Bogotá. | 10 de noviembre de 2015. | Situación de seguridad en Bogotá. Estrategias de seguridad de la Policía. Relación Policía – Distrito. |
| Sebastián Pavia, ex funcionario del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá. | 16 de noviembre de 2015. | Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá. Relación Policía – Distrito. |

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Fuentes oficiales:

- ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN (2015). Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para la Localidad 9 de Fontibón. Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (23 de octubre de 1991). Decreto 734 de 1991.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1995). *Formar Ciudad. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá 1995-1998*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1997). *Informe de ejecución del Plan de Desarrollo 1995-1997*, 2. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1998). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá 1998-2001. Por la Bogotá que Queremos*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2001a). *Informe final de seguimiento del Plan de Desarrollo 1998-2001*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2001b). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2001-2004. Bogotá: para vivir todos del mismo lado*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004). *Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (15 de marzo de 2006). Decreto 64 de 2006.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (29 de diciembre de 2006). Decreto 539 de 2006.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2007a). *El derecho a una ciudad segura respetando las libertades. Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana. Convivencia y Justicia*. Bogotá: Secretaria Distrital de Gobierno.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2007b). *Informe de Gestión Sector Gobierno. Seguridad y Convivencia 2004-2007*. Bogotá: Secretaria Distrital de Gobierno.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2008). *Bogotá Positiva: para vivir mejor. Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2008-2012*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (11 de marzo de 2010). Decreto 101 de 2010.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011). *Balance de gestión del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (28 de diciembre de 2011). *Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Decreto 657 de 2011. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2013). *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Bogotá 2013-2023. Bogotá Humana y Segura*. Bogotá D.C: Secretaria Distrital de Gobierno.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA [Const.] (1991). Ed. Rev. Corte Constitucional – Consejo Superior de la Judicatura. Recuperado de: www.corteconstitucional.gov.co/?bTy

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (12 de agosto de 1993). *Ley por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional*. Ley 62 de 1993.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (24 de junio de 2012). *Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Ley 1453 de 2012.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL DE PERÚ (2015). *Homicidios en el Perú. Contándolos uno a uno 2011-2014. Informe Estadístico No 3*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1289/index.html

CORTE CONSTITUCIONAL (22 de febrero de 2006). Sentencia C-117/06. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-117-06.htm>

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE ARGENTINA (2014). Homicidios Dolosos 2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [DANE] (2014). Defunciones no fetales por grupo de edad y sexo, según departamentos de ocurrencia y grupos de causas de defunción. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co>

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION [FBI] (2015). Uniform Crime Reporting. Recuperado de: <https://ucr.fbi.gov/>

GOBIERNO DE CHILE (2011). Antecedentes de homicidios, Santiago. Servicio Médico Legal. Recuperado de: <http://datos.gob.cl/dataset/5176/resource/28ca31cd-14c8-4f51-88ea-2c4719ff454a>

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2015). Indicadores da criminalidade do Estado de São Paulo. Secretaria da Segurança Pública. Recuperado de: <http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/default.aspx>

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO (2015). Letalidade Violenta. Instituto da Segurança Pública. Recuperado de: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=137>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA DE MÉXICO [INEGI] (2015). Datos mortalidad. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mortalidad/>

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES [INMLCF] (2016). *Forensis. Datos para la vida [años 2000-2015]*. Recuperado de: <http://www.medicinalegal.gov.co/forensis>

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO [INPEC] (2015). *Informe estadístico*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE CIUDAD BOLIVAR (2001). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 19 de Ciudad Bolívar 2002-2004*. Bogotá: Acuerdo Local 01 del 29 de agosto de 2001.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE CIUDAD BOLÍVAR (2004). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 19 de Ciudad Bolívar 2005-2008. Una Localidad al alcance de la Niñez*. Bogotá: Acuerdo Local 03 del 25 de agosto de 2004.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE CIUDAD BOLÍVAR (2012). *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para la Localidad 19 de Ciudad Bolívar 2013-2016. Ciudad Bolívar: una oportunidad para construir con sentido humano*. Bogotá: Acuerdo Local 41 del 3 de septiembre de 2012.

- JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LOS MÁRTIRES (2001). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 14 de Los Mártires 2002-2004*. Bogotá: Acuerdo Local 04 del 31 de agosto de 2001.
- JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LOS MÁRTIRES (2004). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 14 de Los Mártires 2005-2008. Mártires sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Bogotá: Acuerdo Local 03 del 25 de agosto de 2004.
- JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LOS MÁRTIRES (2012). *Plan de Desarrollo para la Localidad 14 de Mártires 2013-2016. Una puesta en común por Los Mártires*. Bogotá: Acuerdo Local 01 del 31 de agosto de 2012.
- JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE FONTIBÓN (2001). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 09 de Fontibón 2002-2004. Fontibón. Unidos para vivir*. Bogotá: Acuerdo Local 02 del 30 de agosto de 2001.
- JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE FONTIBÓN (2004). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 09 de Fontibón 2005-2008. Fontibón para todas y todos*. Bogotá: Acuerdo Local 04 del 26 de agosto de 2004.
- JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE FONTIBÓN (2012). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad 09 de Fontibón 2013-2016. Bogotá Humana: Fontibón. Diálogo social y concertación hacia una localidad más humana*. Bogotá: Acuerdo Local 01 del 8 de septiembre de 2012.
- L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DELINQUANCE ET DES REPONSES PENALES (2015). *Les homicides volontaires diagnostiqués par l'Institut médico-légal de Paris de 1994 à 2013*. Paris : Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice. Recuperado de: https://www.inhesj.fr/sites/default/files/fichiers_site/ondrp/focus/focus-9.pdf
- METROPOLITAN POLICE SERVICES OF LONDON (2015). Violence against the persons. Recuperado de: <http://content.met.police.uk/Home>
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO [UNODC] (1994). *Cuarto estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas*. Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/9th_Congress_1995/018ACONF.169.15_Interim_Report_Strengthening_the_Rule_of_Law_S.pdf
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO [UNODC] (2004). *Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. New York: Organización de Naciones Unidas.
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO [UNODC] (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, contexts, data*. Viena: Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU] (2000). *'Nosotros los pueblos'. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. New York. Recuperado de: http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/full.htm
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2010). *Estrategia para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana*. Bogotá.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2010). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2014). *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá.

- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2016). *Revista Criminalidad [Años 1990-2015]*. Bogotá. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/revista-criminalidad-todas/>
- POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA (s.f.). Programa Departamentos y Municipios Seguros. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/dms>
- PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS (2015). La zone de sécurité prioritaire Barbes-Château Rouge. *Les Cahiers de la Préfecture de Police*. Paris. Recuperado de: www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (19 de noviembre de 1991). Decreto 2615 de 1991. Ministerio de Gobierno - Ministerio de Defensa Nacional.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (17 de diciembre de 1993). Decreto 2535 de 1993. Ministerio de Defensa Nacional.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1995). *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Departamento Nacional de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. Departamento Nacional de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (11 de agosto de 2000). Decreto 1512 de 2000. Ministerio de Defensa Nacional.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Departamento Nacional de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2003). *Política Nacional de Seguridad y Defensa Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional - Departamento Nacional de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa Nacional - Departamento Nacional de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Alta Consejería para la Seguridad Ciudadana - Departamento Nacional de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (14 de febrero de 2011). Decreto sobre la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales. Decreto 399 de 2011. Ministerio del Interior.
- SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO (2014). *Plan de acción interinstitucional 75/100*. Bogotá: Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana [CEACS].
- SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO (2015). *Informe de Empalme 2012-2016*. Bogotá.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2014). *Evaluación de impacto del Programa Misión Bogotá*.
- VEEDURÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ (2013). *Vivir en Bogotá. Condiciones de Seguridad*. Bogotá.

Fuentes Bibliográficas:

- ACERO, H. (2003). La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos. Bogotá-Colombia. En: Llorente, M. V. & Rubio, M. *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos* (pp. 215-255). Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno.
- ACERO, H. (2005). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. En: Rangel, A. (Dir.). *Seguridad Urbana y Policía en Colombia* (pp. 167-234). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

- AGENCIA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS [ACNUR] (2007). Diagnostico Bogotá. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2165.pdf
- ALVARADO, N. & BELIZ, G. (2009). *Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALVARADO, N. (Coord.) (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Discussion Paper 232. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ÁVILA, A. (2013). Gestión de la Seguridad en Bogotá. En: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia [FESCOL]. *Violencia Urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar.
- ÁVILA, A. & PÉREZ, B. (2011). *Mercados de Criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno - Corporación Nuevo Arco Iris.
- ÁVILA, J. (2011). *Gobernabilidad de la seguridad ciudadana: alcances de las políticas públicas e incidencia de otros actores. Estudio de caso: Bogotá y Sao Paulo 2003-2008*. (Tesis de maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos). Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo - Universidad Externado de Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá.
- BAUER, A. & GAUDIN, M. (2012). *Livre blanc sur la sécurité publique. Rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*. Paris: La Documentation Française.
- BELIZ, G. (2007). Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana. En: Alda, E. & Beliz, G. (Eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BRAGA, A. (2001). The effects of Hot Spots Policing on crime. En: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 578. *What Works in Preventing Crime? Systematic Reviews of Experimental and Quasi-Experimental Research* (pp. 104-125). American Academy of Political and Social Science - Sage Publications. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1049870>
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2006). *Frentes de Seguridad Local*. Bogotá.
- CASAS, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana. En: Rangel, A. (Dir.). *Seguridad Urbana y Policía en Colombia* (pp. 1-80). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- CASAS, P. & GONZÁLEZ, P. (2005). Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mitos y realidades. En: Rangel, A. (Dir.). *Seguridad Urbana y Policía en Colombia* (pp. 235-289). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- CASTILLO, L. (2010). Programa Sur de Convivencia. Solución de conflictos y prevención de violencia en barrios marginales, acciones para la convivencia. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
- CEBALLOS, M. & MARTIN, G. (2004). *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - United States Agency for International Development [USAID] - Georgetown University - Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- CHEVALLIER, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?. *Revue française d'administration publique*, (105). Paris: Ecole Nationale d'Administration. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-203.htm>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS [CIDH] (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.

- COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ (1982). *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier Ministre*. Paris : La Documentation Française. Recuperado de : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/834037801.pdf>
- COMISSION ON HUMAN SECURITY [CHS] (2003). *Human Security Now*. New York: Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/chs_final_report-english.pdf
- COMITE INTERMINISTERIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE (2014). *Le maire et la prévention de la délinquance*. Paris : La Documentation Française.
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL (2016). Las 50 ciudades más violentas del mundo 2015. Recuperado de: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>
- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA [CEJ] (2015). *Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2004-2014): Análisis de su funcionamiento y propuestas para su mejoramiento*. Bogotá: United States Agency for International Development [USAID].
- CRAWFORD, A. (2001). Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de galles : nouvelles stratégies et nouveaux développements. *Déviance et Société*, 25 (4), pp. 427-458. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2001-4-page-427.htm>
- DAMMERT, L. (2007). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. *Serie Ciudadanías y Violencias*, 2. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO].
- DAMMERT, L. (2012). *Seguridad Ciudadana y cohesión social en América Latina*. Programa URB-AL III. Barcelona: Unión Europea - Diputación de Barcelona.
- DAMMERT, L. & NAPOLANO, C. (2006). Gobiernos locales y seguridad ciudadana: experiencias de América Latina y Europa. En: *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas* (pp. 106-127). Programa URB-AL. Florencia: Unión Europea - Región Toscana (Italia).
- DE MAILLARD, J. & KUBLER, D. (2015). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- DIEU, F. (1999). *Politiques Publiques de Sécurité*. Paris: L'Harmattan.
- DUQUE, M. (2015). *Estrategia Jóvenes en Paz: análisis situacional. Reporte sobre el estado de las juventudes urbanas en Colombia*. Bogotá: ONU-Hábitat Colombia – Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud [IDIPRON].
- ESCOBEDO, R. (2013). Crimen organizado. Intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá. Una mirada de largo plazo. *Serie Informes*, (20). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- ESCOBEDO, R., GUIO, N. & REYES, E. (9 de julio de 2013). Ollas: la Policía intervino pero persiste el problema. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/524>
- ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID (2006). Ciudades para un futuro más sostenible. Proyecto de mejoramiento de barrios “Sur con Bogotá”. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- ESPINOZA GRIMALT, H. (2008). Hacia una visión político progresista en seguridad ciudadana. *Serie Prosur*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- FERGUENE, A. (2003). *Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud*. Paris : L'Harmattan.
- FRANCO, A. (2013). *La relación de la política criminal oficial y la política de seguridad ciudadana en Bogotá*. (Tesis de Maestría en Estudios Políticos). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- GAITÁN, F. (2011). Multicausalidad, impunidad y violencia: una visión alternativa. *Revista de Economía Institucional*, (5). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GAUTRON, V. (2006). Les politiques publiques de lutte contre la délinquance. (Tesis de Doctorado en Derecho Penal y Ciencias Criminales. Université de Nantes, Nantes (Francia). Recuperado de: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00813174>
- GAUTRON, V. (2010). La coproduction locale de la sécurité en France: un partenariat interinstitutionnel déficient. *Champ Pénal*, VII. Paris. 2010. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/champpenal/7719>
- GERMAIN, S. (2008). *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie*. (Tesis de Doctorado en Ciencia Política). Université Pierre Mendès-France - Institut d'Études Politiques, Grenoble (Francia).
- GILBERT, A. & GARCÉS, M. T. (2008). *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- GONZÁLEZ, C. (2010). *Seguridad Ciudadana. El modelo Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana [CEACS].
- GUAQUETÁ, A. (13 de agosto de 2004). El Estado, la seguridad y la gente. Ponencia presentada en el Seminario Paz, seguridad y derechos humanos de la Friedrich Ebert Stiftung, Medellín, Colombia. Recuperado de: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/2191-001_g.pdf
- HERNÁNDEZ, S. (2015). Experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad [CIPC] - Cámara de Comercio de Bogotá. Recuperado de: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Projets/Informe_Experiencias_exitosas_en_AL_2015_VF.pdf
- HUFTY, M. (2006). Governance Analytical Framework. Graduate Institute of International and Development Studies. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2019005
- LEON, S. (2008). *Política de Seguridad Democrática del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Un análisis de su Génesis y Desarrollo*. (Tesis de Maestría en Administración Pública). Escuela Superior de Administración Pública [ESAP], Bogotá.
- LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbain. *Revue Française de Science Politique*. Paris : Presses de Science Po.
- LE GALÈS, P. (2010). La gouvernance. En: *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses Science Po.
- LLORENTE, M. V. (2001). Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá. *Programa de estudios sobre seguridad, justicia y violencia. Documento de trabajo No. 21*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- LLORENTE, M. V. (1 de abril de 2010). ¿Quién controla el tráfico de armas? *Fundación Ideas para la Paz*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/149>
- LLORENTE, M. V. & RIVAS, A. (2005). *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- LLORENTE, M. V., BULLA, P. & CASTILLO, J. (2011). Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia. En: Araya, J. (Coord.). *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana* (pp. 23-30). Santiago: Universidad de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

- LLORENTE, M. V. & BULLA, P. (22 de enero de 2012). La restricción del porte de armas: una fórmula mal administrada e insuficiente. *Razón Pública*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/124>
- LLORENTE, M. V. & GUARIN, S. (2013). Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: los casos de Bogotá y Medellín. En: Basombrío, C. (Ed.) *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars - Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia [CASEDE].
- LÓPEZ, A. (2016). Políticas de prevención del delito en México: una aproximación desde la seguridad ciudadana. (Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas). Centro de Investigación y Docencia Económica [CIDE], México.
- MANRIQUE, A. (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano*. Bogotá: Diké.
- MEDELLÍN, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- MEDINA, C. (2014). La Seguridad Ciudadana en Colombia desde 1980 hasta la actualidad (2013). (Tesis de Maestría en Historia). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- MENY, I. & THOENIG, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- MONCHALIN, L. (2009). Pourquoi pas la prévention du crime ? Une perspective canadienne. *Criminologie*, 42 (1). Université de Montreal. Recuperado de: <https://www.erudit.org/revue/crimino/2009/v42/n1/029810ar.html>
- MONTENEGRO, A. y POSADA, C. (2011). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- MORENO, J. (2014). *Territorialización de la inseguridad ciudadana en Bogotá: la calle del Bronx*. (Tesis de Maestría en Estudios Políticos e Internacionales). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- MÜLLER, P. (2010). Le référentiel. En: *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses Science Po.
- MURRAÍN, H. & RUÍZ, J. (2012). La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad. En: Mockus, A., Murraín, H. & Villa, M. (Coord.). *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 1-22). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Fondo de Cultura Económica - Corpovisionarios.
- NEILD, R. (1999). *From National Security to Citizen Security. Civil society and the evolution of public order debates*. Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development.
- OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ (2014). Políticas y programas de seguridad ciudadana en Bogotá 2008-2014. *Cuadernos de Seguridad Ciudadana*, (1). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá - Fundación Ideas para la Paz.
- OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ (2015). Implementación y resultados del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y su impacto en la seguridad de Bogotá (2010-2014)”. *Cuadernos de Seguridad Ciudadana*, (2). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá - Fundación Ideas para la Paz.
- OBSERVATORIO DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ (abril de 2016). Encuesta de percepción y victimización en Bogotá. Segundo semestre de 2015. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- OLAVARRÍA, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documento de Trabajo No. 11*. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.

- PASTRANA, A. (14 de julio de 1999). *Discurso del Señor Presidente de la República a propósito del lanzamiento de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia*. Recuperado de: <http://andrespastrana.org/portfolio-items/lanzamiento-de-la-estrategia-nacional-de-seguridad-ciudadana/>
- PAZ, D. (2015). Análisis de las fallas de implementación. Una mirada desde la instrumentación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad de Cali, Colombia. 2002-2013. (Tesis de Maestría en Estudios Urbanos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], Quito.
- PEÑA, L. (2010). *Ensayos sobre seguridad urbana y seguridad residencial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PEREA, C. M. & RINCÓN, A. (2014). Robar pero no matar. Crimen, homicidio y violencia en Bogotá. En: PEREA, C. M. & JARAMILLO, A. M. *Ciudades en la Encrucijada* (pp. 185-248). Medellín: Corporación Región - Universidad Nacional de Colombia - Centre de Recherche pour le Development International.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD] (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Panamá: Alfa Omega Impresores.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS (2015). Índice Global de Impunidad. *Perseo*, (27). México: Universidad Autónoma de México [UNAM]. Recuperado de: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/indice-global-de-impunidad-igi/>
- RAMÍREZ, T. (2014). *Los Hot Spots: ¿una alternativa para reducir los niveles de delincuencia en Bogotá?* (Trabajo de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- RAMOS, M. C., FORERO, E. & SÁNCHEZ, M. F. (2003). *La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos*. Bogotá: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] – Proyecto Bogotá Cómo Vamos.
- RIVAS, A. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En: Rangel, A. (Dir.). *Seguridad Urbana y Policía en Colombia* (pp. 81-166). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- ROCHÉ, S. (1998). *Sociologie politique de l'insécurité*. Paris : PUF.
- ROMERO, C. (noviembre de 2013). El Proyecto Sur con Bogotá. Una estrategia de inclusión territorial y social. *Revista Bitácora*, (23). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ROJAS, F. (2001). Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI. En: Rojas Aravena, F. & Goucha, M. (Eds.). *Seguridad Humana. Prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO]. Recuperado de: http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf
- RUÍZ, J. C. (2006). Los mitos acerca de la seguridad local y la policía comunitaria. *Borradores de Investigación*, (18). Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- RUÍZ, J. C. (2009). Dos décadas de prevención en Bogotá: una lectura crítica. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7), pp. 101-109. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO].
- RUÍZ, J. C. (2 de diciembre de 2013). La seguridad ciudadana sin política. *Razón Pública*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7226-la-seguridad-ciudadana-sin-pol%C3%ADtica.html>
- RUÍZ, J. C. (24 de enero de 2016). La seguridad ciudadana de Peñalosa: vino viejo en botellas nuevas. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/9170-la-seguridad-ciudadana-de-pe%C3%B1alosa-vino-viejo-en-botellas-nuevas.html>

- RUÍZ, J. C. (29 de febrero de 2016). La Policía Nacional: ¿por qué es tan difícil reformarla? *Razón Pública*. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9265-la-policia-nacional-por-que-es-tan-dificil-reformarla.html>
- RUÍZ, J. C., ILLERA, O. & MANRIQUE, V. (2006). *La tenue línea de la tranquilidad: estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- RUÍZ, J. C. & VANDERSCHUEREN, F. (2006). Base conceptual de la seguridad. En: *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas* (pp. 10-22). Programa URB-AL. Florencia: Unión Europea - Región Toscana (Italia).
- SARTELLI, S. (2012). Inyección supervisada en Vancouver: entre una batalla legal y una cuestión humanitaria. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, (7), pp. 224-236. La Plata (Argentina): Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/25327/Documento_completo.pdf?sequence=1
- SHERMAN, L. (1997). *Preventing crime: what works. what doesn't. what's promising. A report to the United States Congress*. Washington D.C.: National Institute of Justice - University of Maryland. Recuperado de: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/ing.pdf
- SILVA, A. (2008). *Bogotá: de la construcción al deterioro. 1995-2007*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - Cámara de Comercio de Bogotá.
- VARGAS, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- VELÁSQUEZ, E. (2006). La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional. *Documento de trabajo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Recuperado de: http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf
- VELÁSQUEZ, E. (2007). Gobernabilidad y seguridad urbana. En: *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Programa URB-AL. Florencia: Unión Europea - Región Toscana (Italia).
- WIEVIORKA, M. (2004). *La violence*. Paris : Balland.
- WOOD, J. & SHEARING, C. (2011). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Prensa:

- AGENCIA DE NOTICIAS UN (27 de diciembre de 2007). Hay 31 trampas del crimen en Bogotá según estudio de la UN. Recuperado de: http://historico.agenciadenoticias.unal.edu.co/articulos/nacion/nacionsemII/nacion_20071227_bogota.html
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (23 de noviembre 2015). La seguridad no es eficaz sin una política de inclusión social. Declaraciones del Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro. Recuperado de: <http://www.bogotahumana.gov.co>
- ARDILA, L. (8 de diciembre de 2011). La herencia del Cartucho. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/herencia-de-el-cartucho-articulo-304382>
- CARACOL RADIO (15 de febrero de 2010). Lanza el Plan de Vigilancia por Cuadrantes en Bogotá. Recuperado de: http://caracol.com.co/radio/2010/02/15/bogota/1266240540_953907.html

- EL ESPECTADOR (12 de agosto de 2010). Arranca consejo extraordinario de seguridad en Bogotá por carro bomba. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/arranca-consejo-extraordinario-de-seguridad-bogota-articulo-218772>
- EL ESPECTADOR (7 de marzo de 2013). A la cárcel jefes máximos del tráfico de drogas en el Bronx. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/carcel-jefes-maximos-del-trafico-de-drogas-el-bronx-articulo-408997>
- EL ESPECTADOR (25 de marzo de 2013). El divorcio entre la administración Petro y la Policía Metropolitana de Bogotá. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-divorcio-entre-administracion-petro-y-policia-metrop-articulo-482785>
- EL ESPECTADOR (4 de diciembre de 2013). Cifras de seguridad de la Policía: ¿irreales o incompletas?. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/cifras-de-seguridad-de-policia-irreales-o-incompletas-articulo-462076>
- EL ESPECTADOR (7 de noviembre de 2013). Disputa en Bogotá por un fortín burocrático. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/disputa-bogota-un-fortin-burocratico-articulo-456968>
- EL ESPECTADOR (7 de octubre de 2015). Diez años de oralidad y congestión. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/diez-anos-de-oralidad-y-congestion-articulo-591326>
- EL ESPECTADOR (8 de febrero de 2016). Corrupción en la Policía: Legalizan captura de 14 policías implicados en red de microtráfico en el Bronx. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/legalizan-captura-de-14-policias-implicados-red-de-micr-articulo-615278>
- EL NUEVO SIGLO (5 de junio de 2015). Plan piloto para reducir el consumo de bazuco. Recuperado de: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/6-2015-plan-piloto-para-reducir-el-consumo-de-bazuco.html>
- EL TIEMPO (29 de diciembre de 1991). Estrategia contra la violencia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-216448>
- EL TIEMPO (29 de mayo de 1994). Bogotá se conmueve por la violencia en sus calles. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-139463>
- EL TIEMPO (24 de junio de 1994). Fomento a recompensas. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-158336>
- EL TIEMPO (28 de diciembre de 1996). La tensión entre Samper y Mockus. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-669207>
- El Tiempo (18 de marzo de 1997). Desarme Samper - Mockus. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-591954>
- EL TIEMPO (12 de mayo de 2004). Garzón pide a Uribe cumbre de seguridad. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1501323>
- EL TIEMPO (15 de marzo de 2005). Uribe-Garzón: a desactivar bomba de tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1686536>
- EL TIEMPO (22 de junio de 2005). Pactos locales de seguridad. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1957646>
- EL TIEMPO (22 de febrero de 2007). Alarma por 5 casos de sicariato. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2396051>

- EL TIEMPO (4 de diciembre de 2007). Con Garzón, menos homicidios y más robos. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2753169>.
- EL TIEMPO (11 de diciembre de 2007). Los lunares de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, según 'Bogotá Cómo Vamos'. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3854802>.
- EL TIEMPO (11 de diciembre de 2007). El alcalde Luis Eduardo Garzón defendió su gestión evaluada por 'Bogotá Cómo Vamos'. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3854952>
- EL TIEMPO (18 de diciembre de 2007). Mejoran condiciones de vida de los pobres en Bogotá, revela informe de Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3865166>
- EL TIEMPO (12 de junio de 2008). Mil hombres más para reforzar la seguridad en Bogotá, anunció el Alcalde Samuel Moreno. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4266903>
- EL TIEMPO (13 de junio de 2008). Petardos anoche en dos zonas de Bogotá. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2972861>.
- EL TIEMPO (18 de septiembre de 2008). Petardos en el centro fueron una retaliación de la guerrilla a comerciantes que no pagaron extorsión. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4539087>.
- EL TIEMPO (29 de junio de 2009). Cuatro heridos dejó petardo en Kennedy. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3503886>
- EL TIEMPO. “Así opera el mercado negro de las armas de fuego en Bogotá”. Bogotá. 29 de abril de 2012. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/homicidios-en-el-2015-en-colombia/16471335>
- EL TIEMPO (30 de septiembre de 2013). Investigan asesinato de funcionario de Integración Social. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13091347>
- EL TIEMPO (7 de noviembre de 2013). Una puja de poderes agrieta al movimiento Progresistas. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13164068>
- EL TIEMPO (4 de febrero de 2014). Hay proliferación de habitantes de calle en Bogotá. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13449758>
- EL TIEMPO (26 de enero de 2015). Con escuadrones móviles Policía hará frente a inseguridad en Bogotá. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/bogota/estrategia-de-la-policia-para-inseguridad-en-bogota/15152176>
- EL TIEMPO (18 de julio de 2015). Impunidad en Colombia. Nueve de cada diez asesinatos en Colombia quedan impunes. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/impunidad-en-colombia/16115768>
- EL TIEMPO (8 de febrero de 2016). Mafia del 'Bronx' está en 4 zonas de Bogotá y trabaja con policías. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/mafia-del-bronx-trabaja-con-policias/16503751>
- ESPINOSA VALDERRAMA, A. (5 de febrero de 1991). La crisis del Estado. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-20946>
- HOYOS José Fernando. “Izquierda Capital”. *Revista Semana*. 15 de diciembre de 2007. Recuperado de: [semana.com/nacion/articulo/izquierda-capital/90085-3](http://www.semana.com/nacion/articulo/izquierda-capital/90085-3)
- JIMÉNEZ, G. (21 de diciembre de 2003). El fin de una vergüenza. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-fin-vergenza/62618-3>
- LANCHEROS, Y. (30 de noviembre de 2005). Se acaban los albergues de desmovilizados en Teusaquillo. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1845936>

- MEJÍA, D. (17 de enero de 2015). Reincidencia delincriminal. Ladrón ha sido detenido 44 veces y siempre sale libre. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15111532>
- QUEVEDO, N. (8 de enero de 2009). Son 31 las zonas críticas de inseguridad en Bogotá. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/investigacion/31-zonas-mas-peligrosas-de-bogota-articulo-330090>
- RONDEROS, M. T. (29 de septiembre de 2003). Las dos caras de Bogotá. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/las-dos-caras-bogota/60887-3>
- SÁNCHEZ, Fabio. “Récord en seguridad de Mockus”. *El Espectador*. 21 de abril de 2010. Recuperado de: <http://www.elspectador.com/opinion/articulo199280-record-seguridad-de-mockus>
- SEGURA, C. (7 de noviembre de 2013). Disputa en Bogotá por un fortín burocrático. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/disputa-bogota-un-fortin-burocratico-articulo-456968>
- SEGURA, C. (24 de noviembre de 2013). El revolcón en seguridad de Petro. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/bogota/el-revolcon-seguridad-de-petro-articulo-460073>
- SEGURA, C. (2 de febrero de 2014). Bazuco Cero. El nuevo plan de Petro. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/bazuco-cero-el-nuevo-plan-de-petro-articulo-472317>
- SEGURA, C. (4 de febrero de 2014). El sabor agridulce del Bazuco Cero. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/el-sabor-agridulce-del-bazuco-cero-articulo-472685>
- SEGURA, C. (26 de febrero de 2014). Intervención en los 75 barrios más peligrosos de Bogotá. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/intervencion-los-75-barrios-mas-peligrosos-de-bogota-articulo-477511>
- SEMANA (17 de enero de 1994). ¿Qué hacer con Castro? Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-hacer-castro/21638-3>
- SEMANA (9 de agosto de 2001). Tecnología contra el crimen. Recuperado de:
- SEMANA (10 de octubre de 2002). Terror capital. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/terror-capital/54704-3>
- SEMANA (15 de septiembre de 2003). Contra las cuerdas. Llegó a un punto crítico la pelea entre el Director de la Policía y la Ministra de Defensa. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/contra-cuerdas/60641-3>
- SEMANA (17 de noviembre de 2003). Crisis en la Policía. Se llenó la copa. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/se-lleno-copa/61981-3>
- SEMANA (30 de noviembre de 2003). Bogotá Modelo. Recuperado de: <http://www.semana.com/especiales/articulo/bogota-modelo/62280-3>
- SEMANA (15 de diciembre de 2003). Luis Eduardo Garzón: el hombre del año. Recuperado de: <http://www.semana.com/especiales/articulo/luis-eduardo-garzon/62539-3>
- SEMANA (9 de mayo de 2004). ¿Indiferencia frente al espacio público? Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/indiferencia-frente-espacio-publico/67979-3>
- SEMANA (27 de junio de 2004). Deber vs. Derecho. El problema de los vendedores ambulantes y la invasión del espacio público. Recuperado de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/deber-vs-derecho/66573-3>
- SEMANA (5 de septiembre de 2004). Alcalde de Bogotá preocupado por militarización de la ciudad. Recuperado de: <http://www.semana.com/imprimir/65445>

SEMANA (17 de julio de 2005). Desmovilizados. Paños de agua tibia. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/panos-agua-tibia/73785-3>

SEMANA (12 de febrero de 2006). Vendetta en la Ciudad. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/vendetta-ciudad/76264-3>

SEMANA (2 de diciembre de 2006). ¿Se frenó Bogotá? Recuperado de: <http://www.semana.com/especiales/articulo/se-freno-bogota/76469-3>

SEMANA. “Con moto-bomba fue atacada estación de policía en Bogotá”. 6 de noviembre de 2008. Recuperado de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/con-moto-bomba-atacada-estacion-policia-bogota/93235-3>.

SEMANA (25 de enero de 2009). Haz algo Samuel. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/haz-algo-samuel/99468-3>

SEMANA. “Seguridad ciudadana: avances y contrastes”. 2 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/seguridad-ciudadana-avances-contrastes/250244-3>